MAS
معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة (2)

الأبعاد التنموية لتفعيل استمارة السجل الوطني الاجتماعي

نيسان 2023

MAS
معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تلفون: 2987053/4 (2) 970+
فاكس: 2987055 (2) 970+
info@mas.ps
ww.mas.ps

منافع ومحددات تفعيل استمارة السجل الوطني الاجتماعي

إعداد: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

طاولة مستديرة (2)

نيسان 2023

أعدت هذه الورقة الخلفية بدعم من

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
فلسطين والأردن

إن الآراء والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه الوثيقة هي آراء المؤلفين ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر مؤسسة هنريش بل (فلسطين والأردن).

المحتويات

1- مقدمة	01
2- أهمية وأهداف السجل الوطني الاجتماعي الموحد	02
3- تجارب دولية	02
4- طريقة عمل السجل وماهيته والفئات المستفيدة منه	04
5- عملية فحص الاستحقاق والأولويات مع طلب المساعدة المبسط	04
6- أبعاد الحماية الاجتماعية التي يتضمنها السجل الاجتماعي الوطني الموحد وارتباطها بأهداف التنمية المستدامة	05
7- تنظيم السجل الوطني الاجتماعي الموحد من خلال قانون خاص	05
8- فرص وفوائد تطبيق السجل الوطني الاجتماعي الموحد	05
9- تحديات تفعيل السجل الوطني الاجتماعي الموحد	06
10- آراء نقدية	06
11- خاتمة	07

1.مقدمة

تستثمر الحكومات في جميع أنحاء العالم في الحماية الاجتماعية للحد من الفقر وحماية سكانها من مختلف المخاطر والصدمات. ونظرا للتنوع الكبير في أنظمة الحماية الاجتماعية، والترتيبات غير المنسقة في كثير من الأحيان لإدارتها، فإن ضمان وصول أشكال الدعم الصحيحة إلى الأشخاص المناسبين في الوقت المناسب يمثل تحديا كبيرا.

يمكن لنظم المعلومات الرقمية القادرة على إدارة كميات كبيرة من البيانات ودمجها أن تحسن بشكل كبير استهداف المساعدات الاجتماعية. غالبا ما تعتمد هذه الأنظمة على السجلات التي تحتوي على معلومات ديموغرافية واجتماعية واقتصادية حول الأشخاص الذين يتلقون بالفعل المساعدة الاجتماعية "سجلات المستفيدين" أو الذين يمكن أن يكونوا مؤهلين في المستقبل "السجلات الاجتماعية". عندما تحتوي هذه السجلات على بيانات صحيحة ونوعية، فيمكن لها أن تسهل كلا من محاربة الفقر والاستهداف الفئوي.[1]

من الناحية المفاهيمية، يمكن تصور السجلات الاجتماعية كأدوات للسياسة الاجتماعية توفر بوابة لإدماج محتمل في برنامج الحماية الاجتماعية الحكومي، بالإضافة إلى كونها نظم معلومات من الناحية التشغيلية والوظيفية، وكنظام للإدماج الاجتماعي. تطورت السجلات الاجتماعية في مقاصدها الشمولية ونطاق تغطيتها بمرور الوقت. ومع ذلك، فإن تغطية السجلات الاجتماعية تختلف باختلاف البلدان. ففي بعض البلدان مثل باكستان وتشيلي، تغطي السجلات الاجتماعية شريحة كبيرة من السكان. في بلدان أخرى مثل الجبل الأسود وإندونيسيا وتركيا، تمتد التغطية إلى ثلث أو نصف السكان (Azad, 2020).

ومع ذلك، فإن قبول المتقدمين الجدد وتسجيلهم يواجهه العديد من التحديات التي تتراوح بين انخفاض مستوى معرفة القراءة والكتابة للمستفيدين المحتملين، وتكلفة وتصميم برامج التوعية والإرشاد، وآليات القبول والتسجيل في البيئات فقيرة الموارد، والحيز المالي المتاح، والأولويات السياسية للحكومة (المصدر السابق).

فلسطينيا، تبنت استراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية للأعوام 2021-2023 مبادئ التحول من الإغاثة إلى التنمية، والنهج المبني على الحقوق، ومفهوم الفقر متعدد الأبعاد، ومنهجية إدارة الحالة. وكانت رؤية قطاع التنمية الاجتماعية كالتالي: "مجتمع فلسطيني منيع ومتضامن ومنتج ومبدع، يوفر حياة كريمة مستدامة لكل الأسر والأفراد، ويحرر طاقاتهم، ويؤمن بالحقوق والمساواة والعدالة والشراكة والإدماج"[2]. وانبثق عن هذه الرؤية ثلاثة أهداف أساسية وهي: الحد من الفقر بأبعاده المختلفة، تدابير حماية اجتماعية شاملة وفاعلة، ومؤسسات التنمية الاجتماعية مختصة ومستجيبة لاحتياجات المجتمع، وتعزيز المساءلة الاجتماعية.

كأحد خطوات السير باتجاه تحقيق ما سبق، أعلنت وزارة التنمية الاجتماعية الفلسطينية عن خطتها إطلاق السجل الوطني الاجتماعي الموحد، والذي تم اعتماده من مجلس الوزراء نهاية العام 2021[3]. يأتي هذا السجل ضمن خطة عمل شمولية تتبناها وزارة التنمية الاجتماعية لبناء شبكة حماية اجتماعية كاملة في فلسطين قادرة على مواجهة الفقر بأبعاده المتعددة. تهدف الوزارة من إطلاق هذا السجل إلى تأمين الوصول إلى الخدمات التي تقدمها ضمن مبدأ العدالة والمساواة، كذلك سيضمن توحيد طريقة العمل على مستوى كافة البرامج التي تقدمها الوزارة لجميع المستهدفين. بدأت الوزارة العمل على السجل نهاية العام 2019 وهو جزء من مشروع الحماية الاجتماعية الممول من البنك الدولي والذي بدأ منذ العام 2017. يأتي السجل كقاعدة أو بنية تحتية أساسية لتحقيق رؤية وزارة التنمية الاجتماعية بالتحول من العمل الإغاثي إلى العمل التنموي واعتماد مفهوم الفقر متعدد الأبعاد.

تعد السجلات بمختلف أنواعها أمرا لا غنى عنه في تنفيذ مخططات وأنظمة الحماية الاجتماعية. في هذه الورقة، نقوم باستكشاف الأبعاد التنموية للسجل الوطني الاجتماعي الموحد، وهو نوع من السجلات يستخدم بشكل متزايد في تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية المستهدفة للفقر في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. على الرغم من أن هذا النوع من السجلات نادرا ما يتم مناقشته، إلا أنه يمثل قضية تصميم تقنية أخرى في مجال الحماية الاجتماعية والتي تعتبر سياسية بعمق وتؤثر على درجة إدراج أعداد كبيرة من الرجال والنساء والفتيات والفتيان أو استبعادهم

1 https//:health.bmz.de/social-protection/registries-and-targeting/

2 مكتب رئيس الوزراء، الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023.الاستراتيجية القطاعية التنمية الاجتماعية 2021-2023. https//:bit.ly3/JWqHl6

3 http//:www.palestinecabinet.gov.ps/portal/Decree/Details/fe13e8cb-cb5b48-a5-9d67-046d52a3156a

من الحماية الاجتماعية. نعتقد أن هذه المسألة لا يجب أن تترك للخبراء التقنيين لحلها أو مناقشتها ولكنها تحتاج إلى مشاركة كاملة من صانعي السياسات.

2. أهمية وأهداف السجل الوطني الاجتماعي الموحد

يعرّف البنك الدولي السجل الوطني الاجتماعي على أنه: "نظام معلومات يضمن الوصول والاستيعاب والتسجيل وتحديد الأهلية المحتملة لبرنامج واحد أو أكثر من برامج الحماية الاجتماعية". وتلعب السجلات الاجتماعية دورا في السياسة الاجتماعية للحكومات من ناحية مساهمتها في تحقيق سياسات شمولية، وتلعب دورا تشغيلياً كونها نظم معلومات. يقوم مبدأ هذه السجلات على إمكانية تسجيل المواطنين فيها بطريقة ديناميكية في حال كان التسجيل فيها مفتوحا بشكل مستمر، حيث يحق لأي شخص مستحق للحماية الاجتماعية الحصول عليها من خلال التسجيل في هذا السجل، مما يساهم في تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة[4].

تنبع أهمية السجل الوطني الاجتماعي من كونه أداة بيد وزارة التنمية الاجتماعية لتنظيم عمل مختلف الفاعلين وتوجيه تدخلاتهم بما يخدم رؤيتها لقطاع التنمية الاجتماعية، وبالتالي تحقيق دورها كقائدة لهذا القطاع. وعمليا ظهرت الحاجة لمثل هذا السجل خلال جائحة كورونا التي كشفت عن هشاشة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لأعداد كبيرة من المواطنين ممن وقعوا في براثن الفقر بفعل إجراءات الوقاية التي اتبعتها الحكومة في حينها للسيطرة على انتشار الفايروس بين المواطنين. واجهت الحكومة الفلسطينية في حينها، خاصة وزارتي التنمية الاجتماعية والعمل عقبات كثيرة في عملية حصر أعداد وهويات المستحقين للدعم. ونذكر في حينها المشاكل الحقيقية التي اعترت قوائم المتقدمين للحصول على المساعدات من خلال صندوق "وقفة عز" ووجود أعداد لا بأس بها من غير المستحقين للدعم فيها[5]. إن غياب سجل وطني اجتماعي موحد كان عاملا رئيسيا في الأخطاء العديدة التي شابت عملية توزيع المساعدات، علما أن وزارة التنمية الاجتماعية تمتلك قاعدة بيانات كاملة للأسر المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية وغيرها من البرامج التي بالضرورة مستحقة للدعم. لكن جائحة كورونا أدخلت أفرادا وأسرا جديدة لدائرة الفقر، خاصة مع توقف كثير من العمال ومنهم عمال المياومة ومن ليس لديهم عقود عمل عن أعمالهم دون صرف أي مستحقات أو رواتب لهم.

بحسب وزارة التنمية الاجتماعية يكمن الهدف من السجل في توفير فرص عادلة لجميع طالبي الخدمات وتقييم الأولويات بينهم، وتوحيد طريقة العمل معهم على مستوى جميع البرامج والمساعدات التي تقدمها الوزارة لهم مباشرة، أو تلك الخدمات التي تقدمها المؤسسات الشريكة كافة. من المتوقع أن يمنح هذا النظام وزارة التنمية الاجتماعية القدرة على تحديد الأفراد والأسر الأكثر فقرا وتهميشا بين طالبي المساعدة، وفقا لمؤشرات الفقر المتعدد الأبعاد.

من المفترض أن يساعد السجل وزارة التنمية الاجتماعية على الوصول إلى شريحة أوسع من مستحقي خدمات التنمية الاجتماعية والأكثر احتياجا منهم. بالتالي يساهم في إدارة منظومة من الخدمات المقدمة بشكل متكامل وشمولي، من خلال الخدمات التي تقدمها وزارة التنمية الاجتماعية ذاتها أو من خلال الشراكة مع الممولين ومزودي الخدمات الآخرين.

3. تجارب دولية

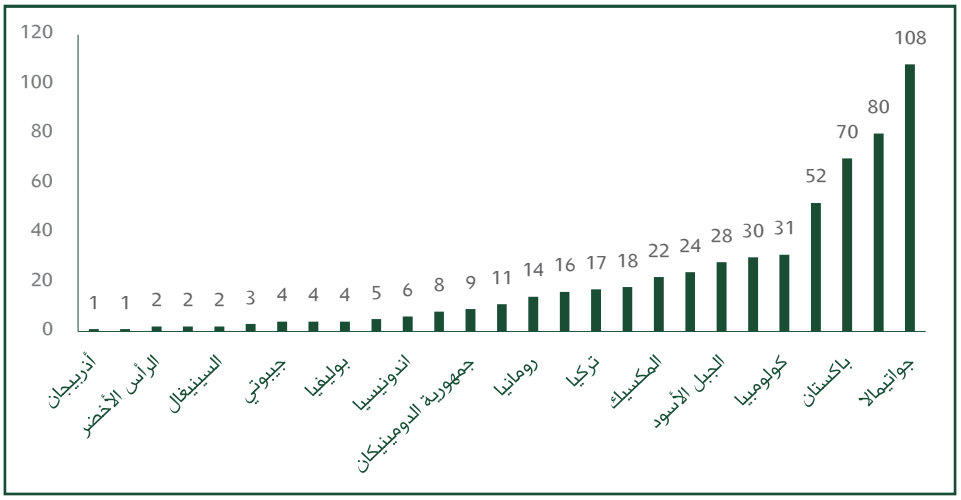
تم إنشاء أول سجل اجتماعي في العالم - Ficha CAS - في تشيلي في الثمانينيات. كانت الهند من أوائل المتبنين للسجل الاجتماعي، حيث أدخلت في عام 1992، بطاقة تحت خط الفقر (BPL) والتي تم منحها لأولئك الذين تم تقييمهم على أنهم يعيشون تحت خط الفقر، بهدف تحديد أهليتهم لبرامج الفقر. أنشأت البرازيل قاعدة بيانات الاستهداف Ca-dastro Unico في عام 2001 (Kidd et al., 2021).

شهد العالم النامي في العقود الأخيرة توسعا في انتشار برامج المساعدة الاجتماعية. على الرغم من أن عمليات المأسسة التدريجية، لا تزال أنظمة الحماية الاجتماعية فيها مجزأة. ومع ذلك، فإن الاتجاه نحو تكامل مختلف مراحل سلسلة تقديم المساعدة الاجتماعية آخذ في الازدياد (Azad, 2020).

4 https//:bit.ly3/IJCGKZ
5 http//:www.miftah.org/Publications/Books/FactSheet_Waqfet_Izz_Ar.pdf

وجدت إحدى الدراسات الموثوقة أنماطا مختلفة للسجلات الاجتماعية في البلدان العشرين التي فحصتها (Leite et al., 2017). فالسمة الرئيسية للتمييز بين السجلات الاجتماعية هي ما إذا كانت الطريقة الأساسية للاستيعاب والتسجيل هي عبر التسجيل الجماعي، حيث يتم استخدام أسلوب تسجيل على نمط التعداد/المسح بعد فترة محددة. أو ما إذا كانت عملية القبول والتسجيل تنطوي على الطلب والتسجيل المفتوح والمستمر. إذ تستخدم العديد من الأنظمة مزيجا من الطرق عند الطلب (on demand) والطرق الجماعية (en masse). في الدراسة التي أجريت على 20 دولة، كان هناك تقسيم متساوٍ بين البلدان التي تستخدم التسجيل عند الطلب والتسجيل الجماعي. على سبيل المثال، تندرج باكستان في فئة التسجيل الجماعي بينما تم تصنيف تشيلي وكولومبيا والصين على أنها سجلات ديناميكية.

الشكل 1: عدد البرامج التي تستخدم السجل الاجتماعي في دول مختارة[6]



من بين التجارب الحديثة في تطوير سجل وطني اجتماعي موحد تجربة المملكة المغربية[7]، حيث صدر في العام 2021 قانون ينظم العمل في السجل الوطني الاجتماعي الموحد ويحدد ماهيته وآلية عمله والمعادلة المستخدمة لحساب استحقاق كل أسرة من المساعدة. يتشابه وضع المملكة المغربية مع الواقع في فلسطين من ناحية غياب توفر قاعدة بيانات موحدة لكافة مستحقي الدعم الحكومي أو غيره. كذلك صعوبة الوصول إلى بيانات دقيقة حول الدخل وكافة موارد الأسرة المالية.

يعمل نظام السجل الوطني من خلال قاعدتي بيانات الأول هو السجل الاجتماعي الموحد، والثاني سجل السكان ويدّون الأخير بيانات الفرد كمواطن مغربي أو كمقيم في المغرب أي أنه يضم كافة المواطنين والسكان في المغرب، بينما السجل الأول مسؤول عن تسجيل الوضع الاجتماعي للأسرة.

يتم استخدام الهاتف المحمول للتسجيل من خلال موقع إلكتروني خاص[8] وباستخدام رقم الهاتف أو عنوان البريد الإلكتروني لعمل حساب خاص ومباشرة إدخال البيانات. وفي مرحلة التثبت من المعلومات الشخصية لمعبأ الاستمارة يتم توثيق هذه البيانات من قبل المديرية من خلال طلب ما يؤكد المعلومات المعبأة على الموقع، (فواتير المياه والكهرباء، إيجار المنزل، شهادة ولادة، شهادة وفاة، الخ...) ويتم أخذ صورة شخصية للوجه وقزحية العين وربطها ببيانات الشرطة مثل بصمة الإصبع أو غيرها.

تسجيل كامل الأسرة في السجل الاجتماعي الموحد يتم من خلال رب الأسرة وليس على أساس فردي، ويمكن أن يسجل شخصا واحدا في حال كان يسكن لوحده. يضم السجل معلومات حول الوضع الاجتماعي للأسرة من خلال الإجابة على أسئلة يطرحها الموقع حول خصائص السكن، الممتلكات، التغطية الصحية، فواتير الكهرباء والمياه، الغاز، الهاتف. ويلاحظ أن الدولة المغربية اعتمدت طريقة النفقات لتحديد الوضع الاجتماعي للأسر وليس الدخل حيث إن هنالك صعوبات كبيرة في الإفصاح عن بيانات الدخل والخوف من الضريبة. كما يحدد القانون غرامة مالية على أي شخص يدلي بمعلومة كاذبة بسوء نية، حيث تتعاون الحكومة مع مزودي الخدمات للتحقق

6 https//:www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2021/06/Social-registries-a-short-history-of-abject-failure-June.pdf
7 https//:www.youtube.com/watch?v=cdCVEa5RYXQ
8 www.rnp.ma

من المعلومات المدلى بها (تأخذ عملية التحقق يوم- يومين). وبناء على المعلومات المدلى بها يتم تحديد مدى حاجة الشخص للاستفادة من البرامج والمساعدات. ولا يزال التسجيل اختياري في أي من السجلين لكنه أساسي للحصول على أي نوع من المساعدة.

4. طريقة عمل السجل وماهيته والفئات المستفيدة منه

السجل الوطني الاجتماعي الموحد هو سجل محوسب يتم التسجيل فيه من خلال الموقع الإلكتروني المخصص للسجل أو من خلال التوجه إلى المديريات والاستعانة بموظفي وزارة التنمية الاجتماعية. كمرحلة أولى سيضاف تلقائيا إلى السجل الوطني كافة متلقي خدمات وزارة التنمية الاجتماعية الحاليين سواء في برنامج التحويلات النقدية أو في أي من البرامج التي تقدمها الوزارة. ولهذا الغرض منذ نهاية العام 2021 قامت طواقم وزارة التنمية الاجتماعية وباحثيها المدربين بتنفيذ زيارات ميدانية لتحديث بيانات 142 ألف أسرة من الأسر المسجلة مسبقا لدى وزارة التنمية.

يتيح السجل لكل من يرى أنه بحاجة للحصول على أي مساعدة أو خدمة من وزارة التنمية الاجتماعية أن يتقدم بطلب مساعدة من خلال التسجيل في السجل الوطني الاجتماعي الموحد، وبعدها يتم فحص درجة الاستحقاق والأولويات واتخاذ القرار بشأن منح المساعدة من عدمه، فيما سيكون كل طالبي الخدمات مسجلين سواء استحقوا المساعدة أم لم يستحقوها[9]. ويتميز السجل بإمكانية متابعة الطلب وكذلك إمكانية التقدم بشكوى أو اعتراض في حال كان هنالك رفض للطلب أو عدم الحصول على المساعدة الملائمة لوضع الأسرة. كما أن عملية التسجيل ستكون متاحة باستمرار وليست محددة بفترة معينة أي أنه سجل ديناميكي وهو ما يؤهله للتغلب على مشاكل السجلات الثابتة والتي تتقادم المعلومات فيها مع مرور الزمن.

وبعد فحص استحقاقه سيدخل قاعدة بيانات السجل ويوجه من خلال مدير الحالة إلى الجهة/ات الملائمة ليحصل على المساعدة التي يحتاجها. من خلال السجل يوجد نظام تحويل وطني يمكن لمدير الحالة أو أي من باحثي وزارة التنمية الاجتماعية المتخصصين في أي برنامج، تحويل المستفيد المستحق من خلاله لأي مقدم خدمة ضمن برنامج التحويل الوطني. وهم الشركاء من الجهات الحكومية وغير الحكومية أو مزودي الخدمات من القطاع الخاص ممن وقعوا مذكرات تفاهم مع الوزارة وتظهر معلوماتهم على شاشة مدير الحالة ويكون التحويل مباشر من خلاله. وقد يكون التحويل داخلي أي لخدمات وزارة التنمية الاجتماعية أو خارجي أي من خلال مزودي خدمات آخرين خارجيين.

5. عملية فحص الاستحقاق والأولويات مع طلب المساعدة المبسط

تتكون عملية التسجيل من مرحلتين؛ تكون الأولى عبر تقديم طلب مبسط للمساعدة. حيث يتقدم رب الأسرة بطلب للمساعدة، والهدف منه فحص إذا ما كان احتياج الأسرة يمكن تلبيته من خلال تدخلات وزارة التنمية الاجتماعية والشركاء المتوفرة. يطلع عليه الباحث الاجتماعي المُدَرب (مدير الحالة) الذي يضع خطة تدخل ملائمة لمساعدة الأسرة.

المرحلة الثانية تكون من خلال تعبئة استمارة السجل الاجتماعي الوطني. حيث يقوم رب الأسرة بتعبئة نموذج تفصيلي من خلال إدخال بيانات الأسرة كاملة. وتشمل بيانات الأسرة الأبعاد المختلفة للفقر وليس الفقر المادي فقط. من المهم الإشارة إلى أن السجل الوطني الاجتماعي يتعامل مع الأسرة على أنهم الأفراد الذين يتشاركون مكان السكن أي يشمل العائلة الممتدة كالجد والجدة أو أي أفراد آخرين يتشاركون حيز السكن كأولاد أو بنات فوق عمر الـ 18 عام، كذلك يقصد برب الأسرة الأم/ الأب حيث أن نسبة كبيرة من الأسر الفقيرة هي أسر ترأسها نساء. في العادة يتم تعبئة هذه الاستمارة من خلال القيام بمسح ميداني من قبل باحثين مختصين، وهو أمر مكلف، مما يستدعي أحيانا استخدام الاستمارة الإلكترونية. لكن اللجوء إلى التعبئة الإلكترونية لتقليل التكلفة أولا سيحرم كل من لا يجيد القراءة والكتابة ناهيك عن الوصولية إلى الأجهزة الإلكترونية والإنترنت والمعرفة باستخدامها. ثانيا سيؤثر هذا الأمر على دقة البيانات ومصداقيتها، وسيعقد مرحلة الفحص والتأكيد لاحقا. بعد عملية التسجيل بشقيها الموضحين مسبقا، يتم فحص جودة البيانات والتأكد من صحتها من خلال توجه طالب المساعدة إلى مديرية التنمية الاجتماعية الأقرب لمكان سكنه لإجراء مقابلة شخصية وفحص جودة البيانات التي أدلى بها والتأكد من صحتها.

9 تم الحصول على كافة البيانات المتعلقة بتطبيق السجل الوطني الاجتماعي الموحد خلال مقابلة شخصية مع الدكتور زياد فرج وقيس حسيبة من وزارة التنمية الاجتماعية الفلسطينية. بتاريخ 22/3/2023.

6- أبعاد الحماية الاجتماعية التي يتضمنها السجل الاجتماعي الوطني الموحد وارتباطها بأهداف التنمية المستدامة

يتضمن السجل الاجتماعي الوطني الموحد رزمة حماية اجتماعية شاملة تضم أبعادا اقتصادية واجتماعية وفق مفهوم الفقر المتعدد الأبعاد. وبحسب معلومات من وزارة التنمية الاجتماعية تضم معادلة الفقر المتعدد أكثر من 40 متغيرا تغطي المؤشرات المختلفة ذات العلاقة بقياس مستوى الحرمان الاجتماعي والمترافقة مع معامل رياضي بحسب تأثير كل مؤشر. ويضاف لها معادلة الفقر المادي المبنية على متغيرات مسح إنفاق واستهلاك الأسرة بناء عليها تم تحديد متغيرات. أي أن المعادلة مبنية على الإنفاق الاستهلاكي للأسرة، فمن خلال الخصائص الاجتماعية والاقتصادية يتم تحديد مستوى إنفاق الأسرة واستحقاقها للدعم بناء على خط الفقر الوطني. وهو أمر متوقع خاصة أن الإفصاح عن بيانات الدخل يعد أمر صعب وغير دقيق إلى حد كبير.

بالتالي سيضم السجل رزمة مساعدات تغطي أبعاد مختلفة للحماية الاجتماعية إلى جانب المساعدات النقدية والغذائية، تشمل التأمين الصحي والوصول للخدمات الصحية، خدمات تأهيل لذوي الإعاقة، إعفاءات مدرسية، حماية وتأهيل لمن تعرضوا للعنف سواء من النساء أو الأطفال.

يرتبط تفعيل السجل بالمساهمة في تحقيق العديد من أهداف التنمية المستدامة 2030 ومنها الهدف الأول هو القضاء على الفقر، والهدف الثالث هو الصحة الجيدة والرفاه، والهدف الخامس المرتبط بالمساواة بين الجنسين، والهدف الثامن العمل اللائق ونمو الاقتصاد، كذلك الهدف العاشر الحد من أوجه عدم المساواة، والهدف السابع عشر هو عقد الشراكات لتحقيق الأهداف. حيث سيعمل تفعيل السجل على الوصول لعدد أكبر من مستحقي خدمات الحماية الاجتماعية إضافة إلى توسيع نطاقها باعتماده لمفهوم الفقر متعدد الأبعاد. كما سيساهم السجل في إدارة أفضل لنظم الحماية الاجتماعية من خلال توحيد البيانات وتحديثها والتأكد من جودتها. وهو ما سيعزز منظومة الحماية الاجتماعية واستجابتها للصدمات والدفع باتجاه إحراز تقدم في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة 2030.

7. تنظيم السجل الوطني الاجتماعي الموحد من خلال قانون خاص

في بعض التجارب الدولية، تتم مأسسة السجل الوطني الاجتماعي من خلال قانون خاص كما في حالة المغرب على سبيل المثال، حيث يحدد هذا القانون آلية ومجالات استخدام البيانات والحفاظ على الخصوصية إضافة إلى عقوبات محددة لأي تلاعب في البيانات التي يتم تعبئتها في نموذج طلب المساعدة، الوثائق المرفقة للتحقق وآليات التثبت الأخرى من الهوية. كما ينشر ضمن القانون معادلة احتساب الفقر مع توضيح كافة المتغيرات والمعاملات الرياضية[10].

محليا، تم اعتماد السجل الوطني الاجتماعي الموحد بقرار من مجلس الوزراء بتاريخ 22/11/2021. لا يوجد إلى الآن قانون خاص بالسجل الوطني الاجتماعي وليس مطروحا للنقاش بعد، لكن بحسب مدير مشروع السجل الاجتماعي زياد فرج سيكون هنالك ضرورة لقانون عند تفعيل نظام السجل الوطني الاجتماعي الموحد. حيث سينظم القانون عملية جمع واستخدام البيانات والحفاظ على خصوصية الأسر التي تدلي ببياناتها، كما سينظم العلاقة بين الوزارات المختلفة، إضافة إلى احتياجات أخرى قد تظهر خلال عمل السجل الاجتماعي لوجود قانون رادع لأي مخالفات من أي جهة منخرطة في عمل السجل.

8. فرص وفوائد تطبيق السجل الوطني الاجتماعي الموحد

- سيوفر تطبيق السجل فرصا كبيرة للنهوض بواقع الحماية الاجتماعية في الأراضي الفلسطينية والسير باتجاه تحقيق أهداف وزارة التنمية الاجتماعية وتفعيل دورها كقائد وموجه لقطاع التنمية الاجتماعية وليس كمقدم خدمات فقط. فمن ناحية سيضمن السجل وصول أكثر شمولا لجميع مستحقي خدمات وزارة التنمية الاجتماعية أو غيرها من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية الشريكة وفق معادلة محددة تضمن العدالة والمساواة والوصول للمساعدات وفق الاستحقاق.
- سيضمن السجل الوصول إلى الخدمات بسرعة وسهولة وفعالية من قبل مستحقيها ويقلل الجهد والتدخل البشري اللازم للوصول إلى المساعدة من خلال استخدام نظام محوسب مشترك يربط مختلف مقدمي خدمات الحماية الاجتماعية اللازمة.

10 المملكة المغربية. الجريدة الرسمية: عدد7011. 29 ذو الحجة 1442 (9 أغسطس، 2021).
http//:www.sgg.gov.ma/Portals/1/BO/2021/BO_7011_Ar.pdf

- سيوفر السجل إضافة إلى خارطة الاحتياجات خارطة لمقدمي الخدمات وتصبح محاولة الربط والتشبيك بين مستحقي الخدمات ومقدميها أكثر شفافية ووضوح.
- يرى الدكتور زياد فرج مسؤول مشروع البنك الدولي في وزارة التنمية الاجتماعية في مقابلة شخصية معه، أن تفعيل السجل سيخلق فرصا جديدة للتمويل من خلال تحديد أفضل للاحتياجات، وبالتالي إيجاد فرص أفضل للتمويل من خلال تعزيز ثقة المانحين بأداء وزارة التنمية الاجتماعية في مجال الحماية الاجتماعية. كذلك تحديد أولويات واضحة قد يشجع الممولين الدوليين والمحليين للمساهمة في دعم منظومة الحماية الاجتماعية كل بحسب اختصاصه وأجندته التمويلية.

9. تحديات تفعيل السجل الوطني الاجتماعي الموحد

- إن تطبيق وتفعيل السجل الوطني الاجتماعي الموحد سيضع الحكومة الفلسطينية ووزارة التنمية الاجتماعية أمام التزامات مالية تتعلق بالاستجابة لاحتياجات متزايدة للفقراء في ظل تدهور الإمكانيات المالية وتناقص التمويل. وهو سؤال يتعلق بتوفر التمويل في موازنة السلطة الفلسطينية ومخصصات الوزارات التي تعتمد الفئات الفقيرة على خدماتها بشكل أساسي كالصحة والتعليم والتنمية الاجتماعية.
- سيواجه السجل تحديات تقنية، وسيكون بحاجة لصيانة وتطوير دائمين وهو ما يتطلب موارد بشرية كفؤة وتمويل كافي.
- تحدي التنسيق التقني مع الوزارات. حيث أن لكل وزارة بروتوكول خاص بها في تقديم المساعدة. وعلى الرغم من توقيع 13 وزارة لاتفاقيات تفاهم، إلا أنها لا تزال بحاجة إلى المزيد من الوقت لتعديل أنظمتها حتى تصبح متلائمة مع نظام السجل الوطني الاجتماعي.
- الموارد البشرية محدودة من ناحية الكفاءة والحجم، (230 باحثا اجتماعيا) نسبة ضئيلة منهم مؤهلين ليكونوا مدراء حالة. ووزارة التنمية الاجتماعية بحاجة لكوادر أكبر. كما أن التعامل مع السجل والجوانب التقنية فيه بحاجة لمزيد من الدعم وتدريبات للطواقم للتعامل معها.
- البنية التحتية لمديريات وزارة التنمية الاجتماعية في المحافظات لا تزال غير مؤهلة لتتناسب مع احتياجات المواطنين وخصوصيتهم أثناء التسجيل في السجل الوطني الاجتماعي.

10. آراء نقدية

على الرغم من الترويج الواسع للسجلات الاجتماعية من قبل البنك الدولي والعديد من الجهات والمؤسسات المانحة، إلا أن بعض الباحثين والمراكز التنموية وجهوا انتقادات عميقة للسجلات الاجتماعية، خاصة السجلات غير الديناميكية. حيث يجادل البعض بأنه على الرغم من المحاولات الأخيرة لتصنيف السجلات الاجتماعية على أنها "أنظمة دمج" تدعم الحماية الاجتماعية الشاملة وحقوق الإنسان، إلا أنها متجذرة بعمق في نظرة عالمية وأيديولوجية معينة. فهي مشتقة إلى حد كبير من رؤية نيوليبرالية للضمان الاجتماعي، والتي تدعو إلى دولة صغيرة وضرائب منخفضة وبرامج منخفضة التكلفة للفقراء (Kidd et al., 2021). ويستشهد هؤلاء بظهور السجلات الاجتماعية لأول مرة تحت حكم بينوشيه في تشيلي، الطفل المحبب لعقيدة التكيف الهيكلي وسياسات إجماع واشنطن. في الواقع، كان السجل الاجتماعي في تشيلي – Ficha CAS – "جزءا من جهد شامل لاستهداف الخدمات الاجتماعية للفقراء" (Grosh & Baker, 1995). في الواقع، فإن الوظيفة المجدية الوحيدة للسجلات الاجتماعية هي تحديد المستفيدين من البرامج منخفضة التكلفة التي تستهدف للفقر.

كما هو موضح سابقا، الغاية من السجلات الاجتماعية أن تكون قواعد بيانات وطنية، ومن الناحية المثالية، ينبغي أن تغطي جميع الأسر داخل البلدان. فكلما انخفضت تغطية الأسر المعيشية من خلال السجل الاجتماعي، زاد احتمال استبعاد الأسر بشكل غير صحيح من برامج الفقر. في الواقع، إذا أخذنا حجة البنك الدولي بأن السجلات الاجتماعية هي أنظمة "شمولية" على محمل الجد، فيجب التأكد من تضمين كل أسرة.

في الواقع، لم ينجح أي بلد في تحقيق التغطية الكاملة[11] للأسر ضمن السجلات الاجتماعية. وبلغت أعلى نسبة تغطية 89٪ من الأسر في رواندا، بينما خمسة بلدان فقط لديها تغطية أكثر من 70٪. بشكل عام، من بين 52 دولة تتوفر عنها بيانات، 43 دولة لديها تغطية أقل من 50٪ و26 لديها تغطية أقل من 20٪ (Kidd et al., 2021). تعني هذه المستويات المنخفضة من التغطية أن السجلات الاجتماعية غير قادرة على الأداء بفعالية، حيث إن العديد من الأسر المستبعدة هي

11 حاولت بنغلاديش بناء سجل اجتماعي، يُعرف باسم قاعدة البيانات الوطنية للأسر (NHD)، بتمويل ودعم فني من البنك الدولي. تم مسح حوالي 35 مليون أسرة في عامي 2017 و2018، أي ما يقرب من جميع السكان. ومع ذلك، نظرا للتأخير في تطوير البرنامج الخاص بالسجل الاجتماعي، لم يتم تشغيله مطلقا. من المعترف به الآن على نطاق واسع أن المعلومات التي تم جمعها عن الأسر عفا عليها الزمن ولم تعد ذات فائدة. أدت تأثيرات جائحة COVID-19 على رفاهية الأسرة إلى جعل البيانات قديمة أكثر (Jahan, 2020).

بالتأكيد من بين أفقر الأسر على الصعيد الوطني. بينما يرى القائمون على السجلات الاجتماعية وداعموها في نسب التغطية المنخفضة هذه تحدٍ لمضاعفة جهودهم، يفسرها المنتقدون على أنها في الواقع مؤشر على ضعف الدعم من قبل الحكومات للسجلات الاجتماعية. في الواقع، في العديد من البلدان، السبب الوحيد لوجود أي تغطية على الإطلاق من قبل السجلات الاجتماعية هو أن المانحين قاموا بالترويج لها وتمويلها. بدون مناصرتها وتمويلها، لن تكون الحكومات على الأرجح مستعدة لتمويل السجلات الاجتماعية بنفسها بسبب تكلفتها العالية وفعاليتها المحدودة.

كذلك، يجادل منتقدو السجلات الاجتماعية بأنه يتم تصميم البرامج المستهدفة للفقر التي تستخدم السجلات الاجتماعية لاستبعاد غالبية السكان (أي من المفترض أنهم غير فقراء)، على الرغم من أن الغالبية العظمى من الناس في بلدان الجنوب العالمي يعيشون على دخل منخفض وغير آمن.

يمكن تقييم فعالية السجلات الاجتماعية من خلال فحص دقة الاستهداف لخطط إغاثة الفقراء الفردية التي استخدمتها لاختيار المستفيدين. أظهر التحليل الذي أجراه كيد وأثياس (2020) أن أخطاء الاستبعاد تتراوح من 44٪ في البرازيل إلى أكثر من 90٪ في بلدان أخرى (Kidd & Ithas, 2020). وفي حال تم تكرار أخطاء مماثلة عبر البرامج الأخرى المستهدفة للفقر والتي تستخدم نفس السجلات الاجتماعية في هذه البلدان، فإن معظم الأسر الأكثر فقرا ستفقد ليس برنامجا اجتماعيا واحدا فحسب، بل برامج اجتماعية متعددة. إلى حد كبير، ينبغي النظر إلى السجلات الاجتماعية على أنها آليات تقنين بدلا من استهداف. يتم استخدامها لتوزيع – وإن كان غير دقيق – البرامج الاجتماعية ضعيفة التمويل على نسبة صغيرة فقط من تلك الأسر التي تحتاج بالفعل إلى دعم.

يتمثل أحد أوجه الإخفاق الرئيسية للسجلات الاجتماعية من وجهة نظر المنتقدين في أنها تفترض عالما ثابتا لا تتغير فيه الأسر أبدا أو نادرا. ومع ذلك، في الواقع، تتغير الأسر بسرعة خلال فترات زمنية قصيرة. يعد افتراض عدم تغير الأسر أحد أسباب عدم دقة السجلات الاجتماعية، نظرا لأن البيانات نادرا ما يتم تحديثها لسنوات عديدة. الأسباب الأخرى لعدم الدقة هي أخطاء التصميم العالية، والنوعية الرديئة لمسوح السجل الاجتماعي وتزوير المعلومات من قبل المستجيبين. على سبيل المثال، أدت أزمة COVID-19 إلى الحد من منفعة جميع السجلات الاجتماعية، حيث تغيرت الرفاهية الأسرية النسبية في جميع المجتمعات بشكل كبير منذ أوائل عام 2020. أي أن المعلومات التي جمعتها السجلات الاجتماعية قبل الوباء أصبحت الآن بلا قيمة تقريبا.

إضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون التكاليف المالية للسجلات الاجتماعية مرتفعة للغاية، وهذا أحد أسباب عدم تحديث المعلومات بشكل متكرر. هناك أيضا أسئلة أخلاقية تحيط بالحصول على كميات هائلة من المعلومات عن مواطنيها من قبل الحكومات والتي في كثير من الحالات، لا تحظى بالحماية الكافية.

ويخلص المنتقدون إلى استنتاج قاسي مفاده أنه ليس للسجلات الاجتماعية دور تلعبه في أنظمة الضمان الاجتماعي الحديثة. إذا كانت الحكومات ترغب في تغيير مجتمعاتها ودعم التعافي الوطني من COVID-19، فعليها، بدلا من ذلك، التركيز على بناء أنظمة شاملة للضمان الاجتماعي الشامل، جنبا إلى جنب مع الخدمات العامة الشاملة الأخرى، مثل الصحة والتعليم.

11- خاتمة

في الخلاصة برامج وزارة التنمية الاجتماعية المخصصة للحماية الاجتماعية في الأراضي الفلسطينية لا تزال محدودة النطاق والاستهداف حيث تعمل من خلال عدة برامج؛ الأول هو برنامج التحويلات النقدية للفقراء إضافة إلى المساعدات الطارئة، والمساعدات الغذائية، وبرنامج التمكين الاقتصادي وجميعها مخصصة للأسر ذات الدخل المحدود، والثاني برنامج الأطفال، وبرنامج المرأة، وبرنامج كبار السن، وأخيرا برنامج ذوي الإعاقة. يعد كل واحد من هذه البرامج هو برنامج منفصل ولكل برنامج منهجية عمل مختلفة وتدخلات خاصة محددة مسبقا، فبينما هنالك قواعد بيانات للأسر التي تصرف لهم التحويلات النقدية المقررة، يتقدم المحتاجون لتدخلات وزارة التنمية الاجتماعية الأخرى من خلال مديريات التنمية الاجتماعية ويحصلون على الخدمات الملائمة وفق احتياجاتهم.

لدى وزارة التنمية الاجتماعية قاعدة بيانات تضم الأسر التي تستفيد من برنامج التحويلات النقدية، إضافة إلى حالات لتدخلات ضمن البرامج المختلفة بناء على ما يصلها من طلبات للمساعدة ولا تشمل جميع من يحتاجون تدخلات هذه

البرامج. لكن منذ تبني الحكومة لمفهوم الفقر متعدد الأبعاد تم توسيع تدخلات وزارة التنمية الاجتماعية في معالجة الفقر بطريقة تنموية اعتمادا على معادلة مختلفة لاحتساب الفقر تعتمد على جوانب أخرى للحرمان إلى جانب الفقر المادي، غدا إنشاء قاعدة بيانات شاملة أو سجل وطني اجتماعي موحد يوفر معلومات تفصيلية ودقيقة عن جميع الأسر التي تعاني من أي شكل من أشكال الحرمان ويتدنى بسببها مستوى معيشتها خطوة ضرورية لتنفيذ برامج حماية اجتماعية طويلة المدى شاملة وتتمتع بالشفافية. إضافة إلى أن العمل اليوم يتم من خلال مدير الحالة المسؤول عن تشخيص الواقع المادي والاجتماعي للأسر والقيام بالتحويل المناسب. الأمر قد يصبح أسهل بوجود السجل الوطني الاجتماعي حيث أن الشراكة مع الوزارات الأخرى والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية ووزارة التنمية الاجتماعية سيجعل التحويل يستغرق وقتا وعملا إداريا أقل، مما سيقلل التكاليف المنوطة بتقديم الخدمات. كما سيسهل على المواطنين الوصول إلى خدمات الحماية الاجتماعية التي يطلبونها دون الحاجة إلى موافقات وأوراق كثيرة إضافة إلى التنقل بين الوزارات والمكاتب. كما سيمنع ازدواجية تقديم الخدمات حيث سيظهر لجميع الشركاء من خلال الموقع الإلكتروني جميع الخدمات المقدمة لكل أسرة.

من شأن وجود سجل وطني اجتماعي موحد ديناميكي ومفتوح أمام الجميع للتسجيل فيه الوصول إلى شرائح أوسع من مستحقي خدمات وتدخلات الحماية الاجتماعية. بالنظر إلى أعداد المستفيدين الحاليين من برامج التنمية الاجتماعية يوضح التقرير السنوي لوزارة التنمية الاجتماعية أن 85.8٪ من مستفيدي برنامج التحويلات النقدية يندرجون تحت خط الفقر الشديد، و7.7٪ منهم هم بين خط الفقر الشديد وخط الفقر الوطني، و6.5٪ فوق خط الفقر الوطني.[12] ولا يظهر من خلال البيانات المتوفرة حاليا شمولية الخدمات المقدمة لجميع الفقراء في فلسطين ولا نسبتهم وفق الفقر متعدد الأبعاد. والذي لا يمكن أن نعرفه دون تسجيل كافة السكان في السجل الاجتماعي وهو أمر لا يزال غير مطروح من خلال السجل الاجتماعي. لكن وجود سجل اجتماعي من شأنه أن يرسم خريطة أدق للاحتياجات ويعزز من قدرة وزارة التنمية الاجتماعية على توزيع أفضل للموارد وتنفيذ تدخلات أكثر استجابة للاحتياجات الحقيقية للفقراء والمهمشين.

يقوض برامج الحماية الاجتماعية ضعف الميزانيات المتوفرة مما يجعل خدمات الحماية الاجتماعية تقدم من خلال برامج طارئة وإغاثية لأنها تعتمد على الدعم الخارجي. مستوى الإنفاق على برامج الحماية الاجتماعية المتوفرة حاليا غير كافي، فبسبب الأزمة المالية التي تواجه الحكومة لم تتمكن الوزارة خلال عام 2021 من تقديم سوى دفعة نقدية واحدة للأسر الفقيرة بمبلغ اجمالي 86,483,250 شيكلا مع العلم أن برنامج التحويلات النقدية يقوم على تقديم 4 دفعات خلال العام. ويعد هذا تراجع كبير في منظومة الحماية الاجتماعية حيث تقلص المبلغ على مدار السنوات الأخيرة من 518 مليون شيكل في عام 2017 حتى وصل 86 مليون شيكل فقط عام 2021.[13]

من شأن تفعيل السجل الوطني الاجتماعي الموحد توفير مصادر أكبر للتمويل من جهات مختلفة حكومية وغيرها. إضافة إلى أن السجل الاجتماعي الوطني الموحد سيحد من تجزئة البيانات والبرامج، وبالتالي الحد من الازدواجية في المنافع. ويؤدي إلى تعزيز الفعالية والشفافية والحد من التكاليف الإدارية عن طريق وفورات الحجم. كما سيوسع هذا السجل نطاق المعلومات المتوفرة مقارنة بالسجلات الحالية لوزارة التنمية الاجتماعية. وهو ما من شأنه تحقيق الأهداف الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية من تخفيض الفقر متعدد الأبعاد مما سيسمح لفلسطين أن تحقق تقدما في السير باتجاه تحقيق أهداف التنمية المستدامة وأهمها القضاء على الفقر، والقضاء على الجوع، وتحقيق رفاه صحي، والوصول للتعليم وغيرها.

كما سيسمح وجود سجل وطني اجتماعي موحد يعمل من خلاله شركاء مختلفون لتحقيق الحماية الاجتماعية لوزارة التنمية الاجتماعية أن تكون قائدة لقطاع التنمية الاجتماعية وترسم السياسات المناسبة وفق خريطة واضحة للاحتياجات والخدمات المتاحة، وبالتالي السعي باتجاه تحقيق رؤيتها بالانتقال من الإغاثة إلى التنمية في هذا القطاع ورفع مستوى معيشة الأسر الفلسطينية الفقيرة والتي تعاني من مختلف أشكال التهميش والإفقار.

لكن تبقى هناك تحفظات جديرة بالاهتمام على طريقة عمل السجلات الاجتماعية اعتمادا على تجارب فاشلة في العديد من دول الجنوب، والتي نأمل أن يتم تفاديها ومحاولة الاستفادة مما تم إنجازه ضمن مشروع الحماية الاجتماعية إلى الآن إلى أقصى الحدود. إضافة إلى الاستفادة من تحديث البيانات واستكماله ليشمل شرائح أوسع من المجتمع ضمن فترة زمنية معقولة، مما يتيح المجال لتحقيق الفائدة المتوقعة من السجل.

12 وزارة التنمية الاجتماعية. 2022. التقرير الإحصائي السنوي. رام الله- فلسطين.
13 نفس المرجع.

أسئلة للنقاش

- كيف سيلعب السجل الوطني الاجتماعي الموحد دورا في حال استمر التراجع في أوضاع فئات الموظفين وغيرهم من أفراد الطبقة الوسطى في ظل ازدياد الأزمات المالية للسلطة وانخفاض التمويل بشكل عام؟
- ما الضامن والمحدد لتفعيل السجل الوطني الاجتماعي الموحد والعمل به على مستوى الأراضي الفلسطينية، بحيث لا يكون مصيره مشابه لتجارب سابقة مثل البوابة الموحدة للمساعدات وغيرها؟
- هل سيكون من الممكن أن تفي وزارة التنمية الاجتماعية بالتزاماتها تجاه الفئات التي ستطلب الدعم مع التوقع بازدياد أعداد طالبي المساعدة؟
- هل سيكون السجل سهل الوصول لمختلف الفئات تقنيا أم أن هنالك حاجة لحملات يقوم بها باحثو وزارة التنمية الاجتماعية لتعبئة استمارة السجل مع من يحتاج المساعدة لتعبئتها؟
- كيف سيحل السجل الاجتماعي مسألة انتقال أفراد جدد إلى الفقر في ظل أزمة اقتصادية أو صحية على غرار جائحة كورونا وتقديم المساعدة العاجلة لهم إن لم يكونوا مسجلين في السجل مسبقا؟
- هل ستكون الحكومة الفلسطينية قادرة على تحمل تكلفة السجل الاجتماعي بعد انتهاء فترة المشروع الذي يموله البنك الدولي؟