موجز بحوث
العدد
42
أكتوبر 2013
مركز
السياسة
الدولي للنمو الشامل
TNP2K
الأمانة العامة للمجلس الوطني
لفريق تسريع الحد من الفقر

مركز السياسة الدولي للنمو الشامل يدعمه كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وحكومة البرازيل.

برنامج التحويلات النقدية المشروطة في إندونيسيا

سوهاسيل نظاره ، وسري كوسوماستوتي راهايو

1. مقدمة

في عام 2007 أطلقت حكومة إندونيسيا برنامج كلوارجا هارابان (PKH)، أول برنامج في إندونيسيا للتحويلات النقدية المشروطة. ويسعى البرنامج إلى تحسين نوعية رأس المال البشري من خلال توفير تحويلات نقدية مشروطة على وصول الأسر إلى خدمات صحية وتعليمية محددة. ويساعد برنامج التحويلات النقدية المشروطة على تخفيف عبء إنفاق الأسرة عن كاهل الأسر الفقيرة فقراً مدقعاً (تأثير إستهلاكي مباشر)، كما أنه في نفس الوقت إستثمار في الأجيال المقبلة من خلال تحسين الصحة والتعليم (تأثير تنمية لرأس المال البشري). هذا المزيج من المساعدات قصيرة وطويلة الأجل يمثل إستراتيجية الحكومة لإنتشال المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية المشروطة للخروج من براثن الفقر.

تدير برنامج التحويلات النقدية المشروطة وزارة الشؤون الإجتماعية، بإشراف دقيق من جهاز التخطيط الوطني (Bappenas). وقد بدأ العمل كبرنامج تجريبي في عام 2007 ، في وجود مكون للبحوث كجزء أصيل من البرنامج.

على جانب السياسيات، أدى تنفيذ المشروع التجريبي إلى تقدم بطيء في البرنامج، وهو ما يمكن ملاحظته من التغطية المحدودة (سواء من حيث عدد الأسر أوالمناطق المشمولة). ومنذ عام 2010 الأمانة العامة للمجلس الوطني لفريق تسريع الحد من الفقر (TNP2K)، التابعة لمكتب نائب الرئيس، كانت تروج لتوسيع برنامج التحويلات النقدية المشروطة من أجل توسيع تغطيته، وجعل إدارته أكثر كفاءة، وزيادة أثره على حياة السكان الفقراء.

3. تغطية وإستهداف وآثار البرنامج

عندما أطلق برنامج التحويلات النقدية المشروطة في عام 2007، تم تعيين المستفيدين من برنامج بالفقراء فقرا مدقعاً – أي أولئك الذين كانوا أقل من 80 في المائة تقريباً من خط الفقر الرسمي في ذلك الوقت. وكان المقصود من برنامج أن يكون تجريبياً، وبالتالي، بدأ بتغطية منخفضة جداً (أنظر الجدول 1). وحتى عام 2012، لم يعطي البرنامج سوى 1.5 مليون أسرة، مقارنة مع ما مجموعه 60 مليون الأسر في إندونيسيا، ونحو 6.5 مليون أسرة تحت خط الفقر. ومن المتوقع أن يغطي برنامج التحويلات النقدية المشروطة 3.2 مليون أسرة بحلول نهاية عام 2014. وفي عام 2012 فقط بدأ البرنامج يعمل في جميع محافظات إندونيسيا، و لكنه لا يزال لا يغطي كل الدوائر في كل محافظة. ويشكل توسع البرنامج تحديا للبرنامج إذا أريد له أن يحقق تأثيرات كبيرة على الفقراء في إندونيسيا.

الجدول 1: تغطية برنامج التحويلات النقدية المشروطة، 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
عدد الأسر (بالملايين)	0.388	0.621	0.726	0.774	1.052	1.454
الميزانية (مليون دولار أمريكي بتعادل القوة الشرائية)	79.24	113.06	126.68	146.04	210.18	228.28
المحافظات (من إجمالي 33 محافظة)	7	13	13	20	25	33
الدوائر (إجمالي الدوائر 497 في عام 2010)	48	70	70	88	119	169
الدوائر الفرعية	337	637	781	946	1387	2001
القرى	4311	7654	9295	10,998	16,154	25,032

المصدر: وزارة الشؤون الإجتماعية، ملف برنامج التحويلات النقدية المشروطة، عام 2013.

وقد أُجري الإستهداف في البرنامج من قبل جهاز الإحصاء الإندونيسي (BPS). وللمرة الأولى، مع توفر سجلات عام 2005 (حسب الإسم والعنوان)، أجرى جهاز الإحصاء الإندونيسي المسح الأساسي حول الصحة والتعليم (SPDKP) لتحديد الأسر الفقيرة فقراً مدقعاً ، فضلا عن مرافق الصحة والتعليم. وقد تضمنت سجلات عام 2005 حوالي 19.1 مليون أسرة من المفترض أنهم في مستوى الدخول الأدنى في التوزيع، وإستخدموا لغرض إعداد كشوف برنامج التحويلات النقدية غير المشروطة المؤقتة (BLT) عام 2005. وقد شمل المسح الأساسي حول الصحة والتعليم ليس فقط الأسر ولكن أيضا المرافق، بغرض إجراء تقييم كامل حول إستعدادهم لبرنامج التحويلات النقدية المشروطة. ويُجرى المسح الأساسي حول الصحة والتعليم كل عام. وفي عام 2008، أجريت عملية تسجيل عن طريق آخر إحصاء إندونيسيا لتحديث التسجيل السابقة (PSE 2005) وفي عام 2008 إستخدم برنامج توثيق الحماية الإجتماعية (PPLS) 14 مؤشراً لتحديد مإذا كانت الأسرة مستحقة (نظاره Nazara، 2013). وقد إستخدمت هذه السجلات الجديدة في الإستهداف في برنامج التحويلات النقدية المشروطة خلال الفترة 2009-2011. ومنذ عام 2012، أصبح إستهداف برنامج التحويلات النقدية المشروطة يتم بإستخدام قاعدة البيانات الموحدة (BDT). وتحتوي قاعدة البيانات التي تقوم على تسجيل عام 2011 على أسماء وعناوين الأفراد من الأسر الواقعة في أدنى 40 في المائة من توزيع الرفاه. وتعتبر قاعدة البيانات الموحدة، والتي تدار من قبل الأمانة العامة للمجلس الوطني لفريق تسريع الحد من الفقر، وسيلة لتحقيق تكامل منظومة الإستهداف الوطني. (يمكن الإطلاع على المزيد عن قاعدة البيانات في TNP2K 2013).

وتشمل المتطلبات المشروطة لتلقي المبالغ التي يقدمها برنامج التحويلات النقدية المشروطة تلقي الأمهات الحوامل فحوصات ما قبل الولادة، وتلقي المواليد الجدد والأطفال الصغار رعاية وفحوصات ما بعد الولادة ، والحضور الإلزامي لمدة تسع سنوات من التعليم للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6-18 عاماً. وتُدفع المبالغ كل ربع سنة خلال الفترة بين عامي 2007 و 2012، وتراوحت المبالغ السنوية بين 600 ألف روبية سنوياً وبين حد أقصى بلغ 2.2 مليون روبية سنوياً،

إعتمادا على وضع الأسرة (بمتوسط 1.4 مليون روبية لكل أسرة سنوياً). وفي عام 2013 كانت هناك زيادة في المبالغ، حيث إرتفع متوسط المبلغ إلى 1.8 مليون روبية لكل أسرة سنوياً.

3. أثر برنامج التحويلات النقدية المشروطة

هناك قدر هائل من الأدبيات التي تسجل آثار برامج التحويلات النقدية المشروطة مثل برنامج التحويلات النقدية المشروطة في إندونسيا. وقد زادت هذه برامج الإنجازات التعليمية للأسر الفقيرة (شولتز، 2004 Schultz)، كما كان لها آثار غير مباشرة على الإنجازات التعليمية للأسر غير الفقيرة (بوبنيس وفينان، 2005 Bobonis and Finan)؛ وخلقت تأثير مضاعف للتحويلات من خلال الإستثمار الذاتي (جيرتلر، ومارتينيز روبيو، 2005 Gertler, Martinez and Rubio)؛ وحسنت الحالة الصحية للأمهات والأطفال (جيرتلر، 2004 Gertler)؛ وخفضت نقص التغذية (هودينوت وشوفياس، 2003 Hoddinott and Skoufias)، وأحدثت زيادة في الإقتصادات المحلية (كودي و هاريس، 2001 Coady and Harris,)، وكذلك خفضت اللامساواة والفقر (سواريس وآخرون، 2006 Soares et al.).

الجدول 2: المبالغ التي تصرف لبرنامج التحويلات النقدية المشروطة

تفاصيل التحويلات	المبلغ (روبية) 2007-2012	المبلغ (دولار أمريكي) 2012-2007	المبلغ (روبية) 2013 فصاعدا	المبلغ (دولار أمريكي) 2013 فصاعدا
تحويلات نقدية ثابتة	200,000	20.75	300,000	31.13
تحويلات نقدية متغيرة لكل مستفيد:				
أ. الطفل حتى 5 سنوات	800,000	83.01	1,000,000	103.77
ب. الأم الحامل أو المرضعة	800,000	83.01	1,000,000	103.77
ج. الأطفال الملتحقين بالمدارس الابتدائية	400,000	41.51	500,000	51.88
د. الأطفال الملتحقين بالمدارس الإعدادية	800,000	83.01	1,000,000	103.77
الحد الأدنى لمبلغ التحويل سنوياً	600,000	62.26	800,000	83.01
الحد الأقصى لمبلغ التحويل سنوياً	2,200,000	228.29	2,800,000	290.55
متوسط مبلغ التحويل للأسرة الواحدة سنوياً	1,390,000	144.24	1,800,000	186.78

المصدر: المبادئ التوجيهية لبرنامج التحويلات النقدية المشروطة

وبالنسبة لبرنامج التحويلات النقدية المشروطة في إندونيسيا منذ بدايته كان هناك عدد من الدراسات تحاول تقييم آثاره، حيث أجريت متابعات مختلفة ومسوح ميدانية من قبل أجهزة مختلفة على المستويين المحلي والدولي. وفي محاولة مبكرة، حاول بابيناس، 2009 Bappenas) إجراء تقييم كمي بإستخدام تدخل على عينة عشوائية من الأسر ، مع أخذ قياسات قبل وبعد التدخل في عينة أسر التدخل و التحكم. وقد

وجدت الدراسة أن برنامج التحويلات النقدية المشروطة عموماً كان له تأثيرات إيجابية. تظهر النتائج آثار متوسطة على مجموعة من مؤشرات الصحة (مثل زيارات لمراكز الرعاية الصحية المتكاملة بنسبة 3 في المئة ، وزيادة متابعة نمو الأطفال بنسبة 5 في المئة، وزيادة أنشطة التطعيمات بنسبة 0.3 في المئة) ومؤشرات التعليم (مثل الحضور في المدارس بنسبة 0.2 في المئة). وتمكنت برنامج التحويلات النقدية المشروطة أيضاً من تحقيق زيادة كبيرة في نصيب الفرد من إنفاق الأسرة الشهري على التعليم والصحة.

وصدر عن البنك الدولي (2010) تحليل أثر آخر يقارن برنامج التحويلات النقدية المشروطة بطريقة التدخل و التحكم. وأحد نتائج التي توصلت إليها دراسة البنك الدولي هي أن هناك تحسينات في مجالات برنامج التحويلات النقدية المشروطة تتعلق بالوصول إلى المرافق الصحية. زيارات المرأة قبل وبعد الولادة للمرافق الصحية في مناطق تطبيق برنامج التحويلات النقدية المشروطة كانت أعلى 9-7 نقطة مئوية مما هي عليه في مناطق التحكم. كما كان عدد الأطفال دون سن 5الخامسة الذين تم وزنهم في المرافق الصحية أعلى 15-22 نقطة مئوية في المناطق تطبيق البرنامج. وكانت الولادات في المرافق الصحية، أو بمساعدة من متخصصين في الصحة (قابلات أو أطباء)، أعلى بحوالي 5-6 نقطة مئوية في مناطق تطبيق البرنامج مقارنة مع المناطق الأخرى. وأشارت الدراسة أيضا أن آثار برنامج التحويلات النقدية المشروطة أقوى في المناطق الحضرية، حيث توجد مرافق صحية أكثر وبجودة أفضل مما في المناطق الريفية. هناك أيضا أثار غير مباشرة لبرنامج التحويلات النقدية المشروطة بين الأسر غير المستفيدة داخل نفس الدائرة الفرعية، بمعني أن وصولهم إلى المرافق الصحية أعلى مما بين الأسر الأخرى في الدوائر الفرعية التي ليس بها برنامج التحويلات النقدية المشروطة.

وفي مجال التعليم، لم يُظهر تقييم الأثر إختلافات كبيرة في الوضع التعليمي بين مناطق تطبيق برنامج التحويلات النقدية المشروطة وغيرمن المناطق التي لم يُطبق فيها، وهذا صحيح بالنسبة لجميع السنوات التسع من التعليم الإلزامي في إندونيسيا. أحد أسباب ذلك هو أن معدلات الإلتحاق والمشاركة في التعليم الإبتدائي في إندونيسيا مرتفعة جدا، حيث تزيد عن 95 في المائة. وبالنسبة للتعليم الإعدادي، لم يكن معدل الإلتحاق في الواقع مرتفعاً، وبالتالي كان يجب أن تظهر بعض الإختلافات نتيجة برنامج التحويلات النقدية المشروطة. وحقيقة أن التقييم لم يظهر أي إختلافات تشير إلى أن هناك بعض المشاكل في البرنامج تحتاج إلى معالجتها. وتشير تقييمات أخرى إلى مسألتين في هذا الشأن:

(i) أن جدول دفع المبالغ للمستفيدين من برنامج التحويلات النقدية المشروطة ليس دائما منتظم في وقته المحدد؛ وبالتالي، لم يكن لدى الأسر التي عندها تلاميذ يتخرجون من التعليم الإبتدائية ما يكفي من المال في وقت الإلتحاق بالمدارس الإعدادية، و

(ii) أن المبلغ المتاح لمجال التعليم في برنامج التحويلات النقدية المشروطة لا يكفي للإلتحاق بالمدارس الإعدادية.

تحد آخر يواجه برنامج التحويلات النقدية المشروطة هو أن التقييم لم يستطع العثور على أي أثر للبرنامج على الحد من عمل الأطفال. وفي معظم

الأحيان، يرجع هذا غالباً إلى عدم كفاية آليات التعامل داخل البرنامج مع قضايا عمالة الأطفال. بالإضافة إلى ذلك، من المفترض أن المبلغ الذي يتلقاه المستفيدون من البرنامج لا يكفي لتوفير حوافز لأولئك الأطفال لكي يتركوا العمل ويعودوا إلى المدرسة.
وفي مجال الإستهلاك، تشير الدراسة إلى أن ما بين 2007 و 2009 شهدت الأسر المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية المشروطة زيادة بنسبة 10 في المئة في متوسط الإستهلاك الشهري. وعادة ما تستخدم الأسر المبالغ النقدية المتلقاة من البرنامج في النفقات اليومية (الإستهلاك) والتعليم (الزي المدرسي، ونفقات النقل). أيضا تستخدم بعض الأسر المبالغ النقدية المُتَلقاة في تحسين ظروف سكنهم وتسديد الديون. وتعتبر الإستدانة واحدة من آليات البقاء على قيد الحياة للأسر الفقيرة، جنبا إلى جنب مع بيع الأصول الموجودة وخفض الإستهلاك.

4. التحديات الإستراتيجية لبرنامج التحويلات النقدية المشروطة

هناك العديد من التحديات الإستراتيجية في المستقبل أمام برنامج التحويلات النقدية المشروطة، ويمكن تصنيفها تحت ثلاث مسائل: (أ) التوسع والوضع المؤسسي؛ (ب) إستراتيجية الخروج والتخريج، و (ج) قضايا التكامل مع البرامج الأخرى.

التوسع والوضع المؤسسي

نتائج تقييم الأثر برنامج التحويلات النقدية المشروطة المذكورة أعلاه شكل أساس لمواصلة توسيع التحويلات النقدية المشروطة في إندونيسيا. من الناحية المثلى، أي بإعتبار البرنامج برنامج تخفيف من حدة الفقر ، يجب أن يغطي برنامج التحويلات النقدية المشروطة جميع الأسر التي تعيش تحت خط الفقر. وبحسب قاعدة البيانات الموحدة الإندونيسية ، يُترجم هذا إلى ما يقرب من 7.2 مليون أسرة في عام 2011. ومع ذلك، وضعت الإدارة الحالية هدفا هو 3.2 مليون أسر مستفيدة بحلول نهاية عام 2014، وهذا من شأنه أن يغطي فقط أقل من نصف العدد المتوقع من الأسر الفقيرة.
وتتعقد أكثر زيادة تغطية برنامج التحويلات النقدية المشروطة عن إعتبار المناطق الجديدة التي ينبغي أن يتوسع فيها البرنامج. كما هو مبين في الجدول رقم 1، على الرغم من أن البرنامج أصبح يعمل في جميع المحافظات في عام 2012، إلا أنه لا يغطي جميع الدوائر ، وبالتالي، جميع الدوائر الفرعية أو القرى.
إن إستراتيجية توسع البرنامج يجب أن تجمع بين خاصيتين هامتين. الأولى هي الحاجة للتحرك على المستوى الوطني. وبمجرد أن يتم دمج جميع المحافظات في البرنامج، ينبغي من الناحية المثلى أن يعمل في جميع الدوائر (البلديات والمدن) البالغ عددها 497 دائرة في إندونيسيا، وهذا هو المخطط له لعام 2013. الثانية، يحتاج توسع برنامج التحويلات النقدية المشروطة أيضا إلى النظر بمنظور آخر يمكن أن يسهم في تحقيق الكفاءة التشغيلية.
في هذا المنظور، من المهم تحقيق تشبع التعطية بالبرنامج في المناطق الموجود بها. وهذا يمكن القيام به عند مستوى الدوائر الفرعية. وكما يشير الجدول رقم 1، لا يعمل برنامج التحويلات النقدية المشروطة في جميع قرى داخل الدوائر الفرعية. وبطبيعة الحال، يؤدي المزيد من التركيز على مبدأ التشبع إلى الإضرار بهدف التغطية على المستوى الوطني، والعكس بالعكس.
ويتطلب التوسع أيضاً موارد بشرية كافية. في عام 2012، كان يعمل حوالي 6700 موظفاً في برنامج التحويلات النقدية المشروطة. ويشير تقدير بواسطة الأمانة العامة للمجلس الوطني لفريق تسريع الحد من الفقر، إلى أنه لتقديم الخدمة لعدد يبلغ 3 ملايين أسر مستفيدة، تتطلب أن يوظف برنامج التحويلات النقدية المشروطة مالا يقل عن 12500 موظف.
وسوف تحتاج مراكز تكنولوجيا المعلومات الحالية التي تنتشر من خلال مكاتب الدوائر إلى التعامل معها على مستوى المحافظات لتعزيز كفاءة إدارة البرنامج.
وثمة سمة أخرى مهمة يحتاج برنامج التحويلات النقدية المشروطة إلى الإهتمام بها في التوسع ألا وهي آلية الدفع. ويتم الدفع حاليا من خلال مكاتب البريد. ومع ذلك، من المهم مع التطلع إلى توسع برنامج التحويلات النقدية المشروطة أن يتم الدفع من خلال النظام المصرفي.

وفي الواقع، فإن الأسر الفقيرة فقراً مدقعاً ليست لها حالياً تعاملات مع البنوك، ولكن عندما يكون يتم الدفع من خلال النظام المصرفي ستستفيد منه الأسر، كما يمكن أن تتعلم كيفية الإدخار، ويمكن بعد ذلك أن يستخدم الإدخار للمساعدة في الإستهلاك.
وتتطلب برامج التحويلات النقدية المشروطة المعتادة نظم معلومات إدارية واسعة النطاق. وبالتالي، يكون لزاماً على المسؤولين عن برنامج التحويلات النقدية المشروطة أن يهتموا بقدر كبير بالتحسين المستمر في نظم المعلومات الإدارية.

الخروج والتخرج

يشمل برنامج التحويلات النقدية المشروطة هدف مزدوج هو التخفيف من حدة الفقر على المدى القصير وتنمية رأس المال البشري على المدى الطويل. ومن المفهوم أن برنامج التحويلات النقدية المشروطة يجب ألا يخلق إعالة على المدى الطويل، وبالتالي، من المهم لتشغيل البرنامج بنجاح وضع إستراتيجية خروج. كما أن خروج الأسر المستفيدة من البرنامج هي أيضاً مسألة عدالة أفقية، حيث أن خروج الأسر يسمح بتوفير أماكنهم في البرنامج لكي تستخدمها أسر أخرى لم تستفد بعد من البرنامج.

وقد صممت المبادئ التوجيهية لبرنامج التحويلات النقدية المشروطة الحالي للتخفيف من حدة الفقر على المدى القصير، وبالتالي تسمح بإخراج المستفيد لثلاثة أسباب:

- أنه لم يعد يستوفي شروط الإستحقاق؛
- أنه لم يعد فقيراً، أو
- أنه قد وصلت إلى الحد الأقصى للمدة المحدد بست سنوات كمستفيد.

ومن الطبيعي الخروج من البرنامج حسب السبب الأول أعلاه. ومثال هذا إكمال طفل تسع سنوات من التعليم ولم يعد يتلقى مساعدة من برنامج التحويلات النقدية المشروطة. بيد أن السبب الثاني صعبة بعض الشيء. من جهة، يحتاج البرنامج لمراقبة مستمرة لتحديد تخرج الأسر. ويمكن أن يكون خيار المراقبة هو وجود جدول مقرر للحصول مرة أخرى على شهادة إستيفاء شروط الإستحقاق. ومع ذلك، هناك ما يجعل سبب الخروج عن طريق التخرج صعباً أيضا، وهو، أن دخل بعض الأسر يتقلب حول خط الفقر.
إن الأسر حول خط الفقر لا تزال ضعيفة جداً عند التعرض لأي صدمات إقتصادية. ويجب ألا يخرج برنامج التحويلات النقدية المشروطة أي أسرة منه طالما هناك فرصة كبيرة أن ينتهي الأمر بالأسرة إلى ما دون خط الفقر مرة أخرى نظراً لعدم قدرتها على إعالة نفسها بعد ترك البرنامج. والسبب الثالث للخروج من البرنامج، أقصى مدة ست سنوات، هو أسهل قاعدة يمكن تطبيقها ولكنها ليست ملائمة لبرنامج التحويلات النقدية المشروطة كبرنامج لإحداث تَحَوُّل إجتماعي.
وتتحقق قدرة الأسرة أو الفرد على الخروج من الفقر المدقع في سياق، ومن ثم تتشكل من خلال كل من الحركية داخل الأسرة والنطاق الأوسع للسياق الإجتماعية، والإقتصادي والسياسي الذي تعيشه الأسر (مثل المناطق التي تعاني من نقص البنية التحتية أو الخدمات المتضررة من الكوارث).
الدفعة الأولى من المستفيدين برنامج التحويلات النقدية المشروطة- أي فوج عام 2007 يجب ألا يكون جزءا من البرنامج إعتباراً من بداية عام 2013، لأنها ستكون بالفعل قد إلتحقت بالبرنامج لمدة ست سنوات. ومع ذلك، فقد تم إعتبار أن إنهاء الفوج الأول نهائيا وبدون تهيئة في غير صالح الأسر أو برنامج التخفيف من حدة الفقر في إندونيسيا. لا بد أولا من وضع إستراتيجية لضمان أن برنامج التحويلات النقدية المشروطة يمكن أن يلبي إحتياجات الأسر المستفيدة والتخفيف من حدة الفقر في إندونيسيا عموماً. ويشار إلى هذه الإستراتيجية بوصفها عملية التحول. وفي هذه العملية، ستجري تجديد شهادة الإستحقاق في السنة الخامسة من المشاركة لتقييم حالة دخل الأسرة. وتجديد شهادة الإستحقاق هي عملية تقييم إجتماعي وإقتصادي لحالة المستفيد من برنامج التحويلات النقدية المشروطة لتحديد ما إذا كان لا يزال مستحق على أساس حالة الفقر. وسوف تصمم عملية تجديد شهادة الإستحقاق لبرنامج التحويلات النقدية المشروطة بـ

المستفيدين من البرنامج على الخروج من الفقر. وسوف تستخدم البيانات التي تم الحصول عليها من نتائج تجديد شهادة الإستحقاق عندئذ لإثبات أحقية إستمرار مشاركة الأسر في البرنامج. بالإضافة إلى ذلك، قد تستخدم المعلومات التي تم جمعها أثناء عملية تجديد شهادة الإستحقاق حول وصول المستفيدين إلى البرامج التكميلية للمساعدات الإجتماعية أو برامج الحد من الفقر في تطوير إستراتيجية للخروج.

وسوف تسمح عملية تجديد شهادة الإستحقاق في السنة الخامسة من المشاركة في برنامج التحويلات النقدية المشروطة أن يكون لدى إدارة البرنامج وقت كافي متاح لإعداد المرحلة القادمة من التحول، والتي تضم القواعد التالية:

- إذا تبين أن الأسرة المشاركة في برنامج التحويلات النقدية المشروطة، بناءً على نتائج تجديد شهادة الإستحقاق، لا تزال فقيرة (أي تقع في أدنى 10 في المئة من توزيع الأسر في قاعدة البيانات الموحدة) وتستوفي معايير الإستحقاق لبرنامج التحويلات النقدية المشروطة، فسوف تدخل في مرحلة إنتقالية. مثل هذه الأسر سوف تتلقى التحويلات النقدية لمدة ثلاث سنوات أخرى، جنبا إلى جنب مع برامج أخرى للحماية الإجتماعية مثل التأمين الصحي، والمساعدات النقدية للتعليم، ودعم الأرز للأسر الفقيرة،..، إلخ. وفي إطار عملية إنتقالية مدتها ثلاث سنوات، سوف يحصل المستفيدون على نفس مبالغ التحويلات النقدية التي يحصل عليها غيرهم من المشاركين في البرنامج. وبعد مُضي الثلاث سنوات الإنتقالية المرحلة، يخرج المستفيد من برنامج التحويلات النقدية المشروطة تلقائيا بدون أي عملية تجديد لشهادة الإستحقاق.
- إذا تبين أن الأسرة المشاركة في برنامج التحويلات النقدية المشروطة، بناءً على نتائج تجديد شهادة الإستحقاق، غير فقيرة (أي تقع فوق أدنى 10 في المئة من توزيع الأسر في قاعدة البيانات الموحدة) و / أو لم تعد تستوفي معايير الإستحقاق لبرنامج التحويلات النقدية المشروطة، فلن تتلق مبالغ برنامج التحويلات النقدية المشروطة وستدخل مرحلة التخرج، حيث ستستمر في تلقي برامج الحماية الإجتماعية الأخرى مثل التأمين الصحي، والمساعدات النقدية للتعليم ودعم الأرز للأسر الفقيرة، وغير ذلك من البرامج المتاحة لتحسين سبل العيش والحد من الفقر.

وسوف يعتمد نجاح إستراتيجية التحول هذه على عدد من العوامل الرئيسية. **أولاً**، يجب أن تتم عملية تجديد شهادة الإستحقاق بشكل منتظم لكل فوج، ما عدا لأول مرة، مثلما هو الحال مع فوج عام 2007 و فوج عام 2008 حيث ستتم عملية تجديد الإستحقاق لهما معا، لأن الفوج الأول قد تَخطّى بالفعل المدة المحددة وهي ست سنوات. **ثانياً**، يجب أن يكفل برنامج التحويلات النقدية المشروطة جاهزية برامج الحماية الإجتماعية الأخرى لأخذ الأسر المتخرجة في برامجها. وبالتالي يصبح التنسيق عبر برامج أمراً لا بد منه. **ثالثاً**، التواصل الإجتماعي المكثف - ومفهومه عملية إعلام المستفيدين عن كيفية وقواعد عمل وإدارة النظام يجب أن يتم للمستفيدين من البرنامج.

البرامج التكميلية

تنقسم برامج التخفيف من حدة الفقر في إندونيسيا إلى ثلاث حزم مختلفة. وبرنامج التحويلات النقدية المشروطة ما هو إلا واحد من عديد من البرامج في الحزمة الأولى لبرامج تخفيف حدة الفقر في إندونيسيا. والحزمة الأولى هي برنامج تخفيف حدة الفقر ويستهدف الأفراد والأسر. والبرامج الأخرى التي تتضمنها الحزمة الأولى هي: دعم الأرز للأسر الفقيرة، والتأمين الصحي، والمساعدات النقدية للتعليم. وتتكون الحزمة الثانية من عدد من برامج تمكين المجتمعات المهمشة في إندونيسيا (PNPM)، وهي مجموعة برامج تنمية انتطلق من إعتبارات تخص المجتمعات المحلية. وتتكون الحزمة الثالثة من تنمية المشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر من خلال برنامج ضمان الإئتمان المصرفي (KUR)، الذي هو في جوهره برنامج لضمان القروض يُدار من خلال البنوك العامة والخاصة المشاركة.

وهناك نوعان من مفاهيم التكميل سوف تناقش فيما يلي. أولا، من حيث تغطية، يمعنى أن الفئات الأفقر من يجب أن تتلقى بصورة متكاملة كل برامج الحزمة الأولى، ثانيا، من حيث إدارة البرنامج.

وحتى عام 2011، كانت مفاهيم التكميل للبرنامج تحدي كبير للغاية في إندونيسيا، وهذا منبثق عن حقيقة أن كل برنامج له قاعدة بيانات المستفيدين التي تخصه دون غيره. ومن الناحية النظرية، لأن برنامج التحويلات النقدية المشروطة يغطي الأسر الفقيرة فقراً مدقعاً في توزيعه، وتغطيته هو الأدنى بين البرامج الأخرى في الحزمة الأولى، فإن كل المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية المشروطة لابد أنهم أيضا تحصلون على دعم الأرز للأسر الفقيرة، والتأمين الصحي والمساعدات النقدية للتعليم. ولكن هذا ليس هذا هو الحال. ومع ذلك، كانت هناك محاولات لضمان أن البرامج تكمل بعضها البعض. على سبيل المثال، في عام 2009 أصدر وزير الصحة تعليمات لجميع المرافق الصحية مفادها أن جميع الأسر المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية المشروطة يجب أيضاً أن يغطيها التأمين الصحي، وبالتالي، تكفي بطاقة برنامج التحويلات النقدية المشروطة لأن تطلب الأسرة التي تحملها خدمات صحية مجانية في أي مرفق صحي.

ومثال آخر هو التكامل بين برنامج التحويلات النقدية المشروطة والمساعدات النقدية للتعليم. في عامي 2010 و 2011، حيث إستخرج المسئولون عن برنامج التحويلات النقدية المشروطة كشوف بأسماء وعناوين الأطفال في الأسر المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية المشروطة والملتحقين في المدارس، و تم تبادل هذه الكشوف مع لأمانة العامة الأمانة العامة للمجلس الوطني لفريق تسريع الحد من الفقر، وقدمت تلك الكشوف إلى وزارة التربية والتعليم ووزارة الثقافة ليتم تضمينهم في كشوف المستفيدين من المساعدات النقدية للتعليم. هذا النوع من التكامل بين البرامج هو جُزافي، ولا يضمن تنفيذاً ممنهجاً على المدى الطويل. وفي مثال التنسيق بين برنامج التحويلات النقدية المشروطة وبرنامج التأمين الصحي، توسعت تغطية برنامج التحويلات النقدية المشروطة كل عام، ولم تكن في المناطق الجديدة التي تمت تغطيتها أي علم بشأن هذه الترتيبات. ونتيجة لذلك لا يزال هناك العديد من الشكاوى من أن بطاقات برنامج التحويلات النقدية المشروطة تتعرض للرفض من قبل الوحدات الصحية.

وقد بدأ وضع أساس تكميلية التغطية عندما وضعت إندونيسيا السجل الوطني الموحد، وقاعدة البيانات الموحدة في عام 2011. وسوف يضمن هذا إمكانية الحفاظ على تكفل تكميلية التغطية. ومنذ عام 2012 تم إدراج جميع الأسماء والعناوين المقدمة لتوسع برنامج التحويلات النقدية المشروطة ضمن الإستهداف لبرامج التأمين الصحي، دعم الأرز للأسر الفقيرة والمساعدات النقدية للتعليم. ولا تزال وزارات مختلفة تدير برامج بشكل منفصل، ولكن الفرد المستهدف و / أو الأسرة المستهدفة لكل برنامج تأتي من نفس قاعدة البيانات الموحدة الوطنية.

وينصرف منظور آخر حول التكميل إلى التكميل من حيث أهداف البرنامج. والمقصود من برنامج التحويلات النقدية المشروطة هو توفير مكمل نقدي لنفقات الأسرة. ومع ذلك، فالمقصود من البرنامج أيضا تحسين نوعية رأس المال البشري من خلال الوصول إلى المرافق الصحية والتعليم، ضمن أشياء أخرى. ولهذا الغرض، يعمل البرنامج مع الموظفين المختصين لمساعدة الأسر الفقيرة.

يجب أن يكون دور الموظفين المختصين في البرنامج في الواقع أكثر من ذلك مجرد تقديم خدمات للأسر الفقيرة فيما يخص خدمات برنامج التحويلات النقدية المشروطة. بل يجب أيضا أن يمكنوا المستفيدين من الوصول إلى مختلف الخدمات العامة والأنشطة التنموية. على سبيل المثال، يعتبر الموظفين المختصين في البرنامج هم وكيل الحق الذي يضمن أن تشتري الأسر المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية المشروطة الحصة الصحيحة من دعم الأرز للأسر الفقيرة الأرز بالسعر المناسب. كما ينبغي أن يكونوا على إتصال وثيق مع الموظفين المختصين في برامج تمكين المجتمعات المهمشة في إندونيسيا بشكل يسمح للأسر المستفيدو من برنامج التحويلات النقدية المشروطة أن تشارك وأن يُسمع صوتها أكثر خلال جلسات تخطيط القرية. ويمكن أيضا أن يقوم الموظفين المختصين في البرنامج بأدوار أساسية في الربط بين برنامج التحويلات النقدية المشروطة وبرنامج المساعدات النقدية للتعليم. ومن شأن هذا أن يضيف إلى البيان الرسمي المتضمن في المبادئ التوجيهية للمساعدات النقدية للتعليم بأن يشمل تلقائيا في البرنامج

أطفال الأسر المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية المشروطة. في الجوهر يجب على الموظفين المختصين ألا يركزوا فقط على عمليات البرنامج الداخلية. فبرنامج التحويلات النقدية المشروطة يمكن أيضا أن يكون بمثابة نقطة إتصال تستطيع الأسر الفقيرة من خلالها الوصول إلى جميع الخدمات العامة في منطقتهم. ويمكن أن تشمل هذه الخدمات ليس فقط الخدمات الصحية والتعليمية ولكن أيضا خدمات أخرى مثل المشاركة المجتمعية والسجل المدني لأغراض إستخراج بطاقات الهوية أو وثائق مدنية أخرى، والأشغال كثيفة العمالة لصيانة البنية التحتية المحلية إلخ. وإذا كان لبرنامج التحويلات النقدية المشروطة أن يتحول ليصبح نقطة إتصال محورية، فإن التنسيق الوثيق مع الأجهزة الحكومية الأخرى، مركزية ومحلية، يعتبر أمر ضروري.
وتنبثق مسألة هامة أخرى في تكيمل البرنامج من حقيقة أن برنامج التحويلات النقدية المشروطة يعتمد إعتماداً كبيراً على وجود البنية التحتية مثل المدارس والمرافق الصحية. وفي المناطق التي تفتقر إلى مثل هذه البنية التحتية، سيكون أداء البرنامج المنفذ غير ناجح كبرنامج تحويلات نقدية مشروطة. وعلى هذا النحو، يجب أيضاً أن يدفع التوسع في برنامج التحويلات النقدية المشروطة إلى الإنتباه إلى توافر البنية التحتية في المنطقة. بيد أن التحدي هوأن توفر البنية التحتية في منطقة معينة لا يعتمد فقط على الحكومة المركزية. فغالباً تقع مسئولية البنية التحتية أيضا على عاتق الحكومة المحلية، وبالتالي، يكون التعاون مع الحكومة المحلية أمر ضروري.

5. ملاحظات ختامية

على الرغم أن برنامج التحويلات النقدية المشروطة في إندونيسيا موجود في التطبيق منذ سبع سنوات، فإنه لا يزال يواجه عددا من التحديات. فلا يزال البرنامج يحتاج إلى التوسع إلى حد كبير لكي يغطي نسبة كبيرة من الأسر الفقيرة في إندونيسيا؛ ويحتاج البرنامج العديد من التحسينات في الكفاءة، ويجب أن تدار التوقعات فيما يتعلق بالتخرج ودخول المستفيدين من البرنامج في مرحلة إنتقالية، وأخيرا، يحتاج البرنامج إلى تحسين قدرته على التنسيق مع غيره من برامج التخفيف من حدة الفقر والحماية الإجتماعية.
ورغم هذه التحديات، لا يزال برنامج التحويلات النقدية المشروطة برنامجاً حاسماً للتخفيف من حدة الفقر في إندونيسيا. ولكن إصلاحات البرنامج التي من شأنها أن تؤدي إلى زيادة الكفاءة والفاعلية إصلاحات مطلوبة بشكل مستمر.

سوهاسيل نظاره هو أستاذ الإقتصاد في جامعة إندونيسيا، جاكرتا. وهو أيضا منسق السياسات في مجموعة الأمانة العامة للمجلس الوطني لفريق تسريع الحد من الفقر، و**سري كوسوماستوتي راهايو** هو رئيس فريق سياسات الحزمة الأولى، وكلاهما في الأمانة العامة للفريق الوطني لتسريع الحد من الفقر. ويود المؤلفان توجيه الشكر لفيونا هاول وزاي إيروان سوريانتو على التعليقات على هذا الموجز. وتقع مسئولية جميع الأخطاء الواردة في هذا الموجز على المؤلفين.

نشر هذا العدد من موجز بحوث السياسة الدولي بشكل مشترك بين مركز السياسة الدولي للنمو الشامل (IPC-IG)، البرازيل، والأمانة العامة للمجلس الوطني لفريق تسريع الحد من الفقر، إندونيسيا.
الأمانة العامة للمجلس الوطني لفريق تسريع الحد من الفقر) هي فريق وزاري برئاسة نائب رئيس الجمهورية الإندونيسية حيث ينص النظام الأساسي على تنسيق السياسات الإستراتيجية لبرامج التخفيف من حدة الفقر في إندونيسيا. والفريق الوطني مجهز بأمانة عامة تتمثل مهمتها في تقديم مدخلات السياسة للفريق الوطني. وتضم الأمانة العامة أكاديميين وباحثين وغيرهم من المتخصصين، وتتولى الأمانة العامة القيام بدور مركز أبحاث السياسات لتعزيز عملية صنع القرار القائم على الأدلة والمعرفة. والأمانة العامة للمجلس الوطني لفريق تسريع الحد من الفقر مُنشأة من قبل حكومة إندونيسيا وتدعمها الوكالة الأسترالية للتنمية الدولية (المعونة الأسترالية) من خلال مرفق دعم الحد من الفقر (PRSF).

المراجع:

Bappenas (2009). Laporan Akhir Evaluasi Program Perlindungan Sosial: Program Keluarga Harapan 2009. Jakarta, Bappenas.

Bobonis, G. and F. **Finan** (2005). Endogenous Social Interaction Effects in School Participation in Rural Mexico. Berkeley, CA, University of California.

Coady, D. and R.L. **Harris** (2001). 'Evaluating Transfer Programs within a General Equilibrium Framework', FCND Discussion Paper, No. 110. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.

Gertler, P. (2004). 'Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from PROGRESA's control randomized experiment', American Economic Review, 94 (2): 336 –341.

Gertler, P., M. **Sebastian** and M. **Rubio** (2005). Investing Cash Transfers to Raise Long Term Living Standards. Berkeley, CA, University of California.

Hoddinott, J. and E. **Skoufias** (2004). 'The Impact of PROGRESA on Food Consumption', Economic Development and Cultural Change, 53 (1): 37–61.

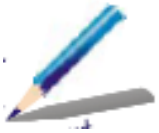
Ministry of Social Affairs (2013). PKH Program Profile. Jakarta, Ministry of Social Affairs.

Nazara, Suahasil (2013) Single Registry for Better Targeting of Social Protection Programmes in Indonesia. Poverty in Focus No. 25. International Policy Centre for Inclusive Growth.

Schultz, T.P. (2004). 'Sch ool Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progresa Poverty Program', Journal of Development Economics, 74 (1): 199–250.

Soares, F.V., S. **Soares**, M. **Medeiros** and R.G. **Osorio** (2006). 'Cash Transfer Program in Brazil: Impact on Equality and Poverty', International Poverty Centre Working Paper, No. 21, June. Brasília, International Poverty Centre.

World Bank (2010). 'PKH Conditional Cash Transfer', Social Assistance Program and Public Expenditure Review, No. 6. Jakarta, World Bank Indonesia.



اضغط و علق

الآراء الواردة في هذا الموجز هي آراء المؤلفين ولا تعبر بالضرورة عن حكومة البرازيل أوحكومة إندونيسيا، أو حكومة أستراليا أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

مركز
السياسة
الدولي للنمو الشامل

TNP2K
الأمانة العامة للمجلس الوطني
لفريق تسريع الحد من الفقر

Australian Aid

الهاتف : +55 61 2105 5000
البريد الإلكتروني: ipc@ipc-undp.org
الموقع على الإنترنت: www.ipc-undp.org

مركز السياسة الدولي للنمو الشامل
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
900-70076 Brasilia, DF - Brazil