



الفقر متعدد الأبعاد وسياسات الحماية الاجتماعية: دراسة المفاهيم والقياسات للمملكة العربية السعودية

مذكرة مفاهيمية

١. الخلفية

يُستخدم مقياس الفقر المادي في معظم البلدان العربية كمرجع رسمي رئيسي لقياس الفقر وتوجيه السياسات الإصلاحية. لا تملك غالبية دول مجلس التعاون الخليجي خطوط فقر مادي رسمية. بالإضافة إلى ذلك، إنّ خطوط الفقر الدولية (على سبيل المثال: ١,٩ دولار أو ٣,٥ دولار) لا تعكس حالة دول مجلس التعاون الخليجي. إنّ عدم القدرة على رصد معدلات الفقر المادي بانتظام وفقاً للسياق المحلي يحد من مدى فعالية سياسات القضاء على الفقر. في ضوء ذلك، هناك ضرورة ملحة لاحتساب مؤشرات للفقر المادي على المستوى الوطني في دول مجلس التعاون الخليجي - من أجل وضع سياسات فعالة لخفض الفقر.

على الرغم من أهميته، يقدم الفقر المادي منظوراً ضيقاً ومحدوداً عن تلك الظاهرة المركبة. ^١ وظهر في الآونة الأخيرة حاجة ملحة لاستخدام مفهوم الفقر متعدد الأبعاد كمنهجية بديلة، بناءً على نهج القدرات الذي وضعه أمارتيا سين الحائز على جائزة نوبل العالمية (سين، ١٩٨٠؛ ١٩٨٤؛ ١٩٨٥؛ ١٩٨٧؛ ١٩٩٢؛ ١٩٩٩ و ٢٠٠٩). يقترح هذا النهج أن الحرية التي يجب أن يتمتع بها الناس للقيام بوظائف أساسية، هي أمر أساسي في قياس وتحليل الفقر. وفقاً لهذا النهج، يمكن النظر إلى الفقر على أنه انعدام القدرة (أو نقص القدرة) على التمتع بالحقوق والحريات الأساسية للحياة. عند تحديد مجالات - أو أبعاد - الفقر متعدد الأبعاد، يجب اتخاذ العديد من القرارات المعيارية، بناءً على النظريات والممارسات المعاصرة (سين، ١٩٨٥). ويتميز هذا النهج أيضاً بأنه يمكن تكييفه ليلائم ظروف جميع البلدان، الغنية منها والفقيرة.

أدت الأساليب والتقنيات المتنوعة المبتكرة من قبل العديد من الاقتصاديين إلى التقدم في قياس الفقر متعدد الأبعاد. وتوضح أدلة الفقر متعدد الأبعاد أوجه الحرمان غير المادية عبر أبعاد مختلفة، مما يوفر تصوراً أكثر دقة لتجربة الفقراء. يستخدم دليل الفقر متعدد الأبعاد العالمي **Global Multidimensional Poverty Index (MPI)** ، المستند إلى منهجية ألكاير-فoster (Alkire-Foster) ، ثلاثة أبعاد أساسية وهم - التعليم والصحة ومستويات المعيشة. وتتضمن تلك الأبعاد الثلاثة عشرة مؤشرات. ويساعد الدليل العالمي للفقر متعدد الأبعاد في رصد الحرمان الأسري في أكثر من ١٠٠ دولة نامية ويتم نشره بانتظام من قبل مبادرة أكسفورد للفقر والتنمية البشرية (OPHI) وتقرير التنمية البشرية الخاص لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

تؤثر هذه الابتكارات في قياس الفقر المتعدد الأبعاد على منظورات الحد من الفقر السائدة، فتوفر دورًا تكميليًا هامًا لقياس الفقر المادي التقليدي. وبما أنّ وظيفة دليل الفقر المتعدد الأبعاد العالمي الرئيسية هي احتساب معدلات الفقر المدقع، فإنه سيُنتج صورة غير كاملة عن مستويات الفقر واتجاهاته، لا سيما في منطقة تتميز بالتنوع مثل المنطقة العربية. لذلك من المهم تصميم مناهج للفقر المادي والفقر متعدد الأبعاد تتناسب مع الظروف الوطنية للبلدان و / أو المناطق قيد الدراسة، ولا سيما مع مستوى دخل الفرد والتنمية البشرية فيها. يوفر الدليل الوطني للفقر متعدد الأبعاد، الذي ينتج عن عملية التكيف هذه، صورة واضحة عن كيف وأين يكون الناس فقراء داخل القطر الوطني، مما يتيح إمكانية توزيع الدخل واستخدام أكثر كفاءة للموارد، وتنسيق السياسات عبر مختلف القطاعات، وتحديد القطاعات والمناطق الأكثر احتياجًا للدعم.

تبعاً لمبدأ عدم إغفال أي أحد يمكن أيضاً أن يعالج الدليل الوطني للفقر متعدد الأبعاد اللامساواة المكانية والأفقية، ويمكن أن يكون مفيداً في تصميم إجراءات محددة وفقاً للاحتياجات المحلية. في الواقع، يُعدّ فهم أوجه اللامساواة بين المجموعات وبين المناطق ضرورياً لفئات اجتماعية واقتصادية وديموغرافية محددة، بما في ذلك الرجال والنساء، والأغنياء والفقراء، والريف والحضر، أو الأشخاص ذوي التعليم العالي والمنخفض. قياس الأبعاد المتعددة للفقر واللامساواة يمكن أن يساعد في تحديد فجوات السياسات وإعادة التعامل مع الفقر بطريقة أكثر شمولية تتجاوز الدخل والثروة. ومع ذلك، فإنّ الهدف من الدليل الوطني للفقر متعدد الأبعاد ليس فقط مراجعة قياسات الفقر واللامساواة بأبعادهما المتعددة ولكن بشكل خاص تطوير إطار سياسة اجتماعية أكثر شمولاً يمكن من خلالها معالجة تحديات الفقر واللامساواة وتشكيل استراتيجيات حماية اجتماعية ترد على الاحتياجات الفعلية للفئات الأكثر هشاشة.

إنّ تغطية الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات (التأمين الاجتماعي) محدودة في المنطقة العربية، ويعود ذلك بشكل كبير إلى زيادة حيز العمل غير الرسمي وانخفاض مشاركة المرأة في سوق العمل. كما يتألف جزء رئيسي من الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات من الإعانات العامة، لا سيما دعم منتجات الطاقة. ونظراً لأنّ الحفاظ على استمرار مثل هذه الإعانات باهظ التكلفة ويفيد الأغنياء أكثر من الفقراء، فلطالما سعت الحكومات إلى استبدالها بسياسات أكثر شمولية من المساعدة الاجتماعية، ولا سيما برامج التحويلات النقدية وكيفية التخرج منها.

أخيراً، أدت جائحة كوفيد-19 إلى تفاقم اللامساواة في الحصائل الاقتصادية والفقر لأنها زادت من أوجه القصور والفجوات الهيكلية الموجودة مسبقاً في المنطقة العربية. اختلفت الآثار بشكل كبير عبر القطاعات الاقتصادية والفئات السكانية. وهذا يسلط الضوء على المسؤولية المشتركة للدولة والقطاع الخاص والجمهور في توفير طرق للتخفيف من حدة الفقر لدى الأشخاص المهمشين حيث التأثير الأقوى نسبياً، وتدعو اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا) إلى استجابة أكثر شمولية لمواجهة الآثار السلبية للجائحة وإلى التضامن المجتمعي لتأمين الحيز المالي للتعويض عن التكاليف الاجتماعية والاقتصادية المتزايدة للوباء.

٢. أهداف ورشة العمل:

لهذه الورشة أربعة أهداف رئيسية

أولاً: تقديم الحقائق ومعلومات متعلقة باللامساواة والفقر، بالإضافة إلى التحديات المتعلقة بالتنمية التي تواجه المنطقة العربية مع الأخذ في الاعتبار تأثير جائحة كوفيد-١٩.

ثانياً: تعريف المشاركين بمفهوم الفقر متعدد الأبعاد، وكيفية احتساب دليل الفقر الوطني.

ثالثاً: مناقشة استراتيجيات الحماية الاجتماعية وكيف يمكن أن تلعب دوراً في الحد من الفقر، مما يساهم في توجيه المشاركين حول كيفية تقييم خيارات السياسة في السياق الوطني.

الجلسات المقترحة لورشة العمل:

الجلسة الأولى

تقدم الجلسة الأولى رؤية عامة للتحديات الرئيسية للفقر واللامساواة في المنطقة العربية، خاصة في ضوء جائحة موفيد-١٩، مع التركيز على الدول الغنية بالنفط. الهدف من ذلك هو تعريف المشاركين بأهمية مقاييس الفقر واللامساواة ووضعها في السياق الإقليمي الحالي. كما ستقدم الجلسة بعض المقترحات السياساتية حول كيفية مواجهة هذه التحديات مثل إنشاء صناديق وطنية للثروة التضامنية. سيقدم المشاركون في هذه الجلسة رؤيتهم لمدى انطباق هذه التحديات مع السياق الوطني للمملكة العربية السعودية، مع التركيز على الاعتبارات السياسية الناجمة عن ذلك.

الجلسة الثانية

ستتناول الجلسة الثانية قضايا متعلقة بقياس الفقر بشكل أوسع ومناقشة الأساس المفاهيمي لمقاييس الفقر حيث سيتم مناقشة الأنواع المختلفة من الأبعاد والمؤشرات، العالمية والإقليمية والوطنية. سينصب التركيز الرئيسي على المؤشرات الوطنية وعلى التكامل بين مقاييس الفقر المتعددة لا سيما دليل الفقر متعدد الأبعاد وكيف ينعكس هذا المنظور على مفهوم الفقر بشكل عام. كما ستتطرق الجلسة لكيفية تصميم مؤشر الفقر الوطني المتعدد الأبعاد (الحالة المصرية). في هذه الجلسة، سيقوم فريق الإسكوا بشرح الخطوات المتبعة لاحتساب دليل الفقر المتعدد الأبعاد. وسيتم عرض أداة المساعدة في بناء مؤشرات الفقر متعدد الأبعاد (MAT) المطورة من قبل الإسكوا لبناء مقياس الفقر بشكل سهل وسريع.

الجلسة الثالثة

تتناول الجلسة الثالثة عملية بناء مؤشر وطني للفقر متعدد الأبعاد متضمناً التعرف على مصادر البيانات وأهمية المشاورات الوطنية التي تعقد في هذا الخصوص مع استخدام دراسة حالة من العراق. كما سيتم إرشاد المشاركين حول كيفية استخدام أداة MAT من خلال اعمال تطبيقية، حيث يتم تقسيم المشاركين

الى مجموعات صغيرة في غرف جانبية. في هذا السياق، سيتعرف المشاركون على كيفية إنشاء إطار مفاهيمي لنطاق الفقر المتعدد الأبعاد (دراسة حالة لبنان).

سيختتم اليوم الأول بإعطاء تمرين للمشاركين حول اقتراح إطار عمل مفاهيمي للمملكة العربية السعودية باستخدام مسح الدخل والإنفاق لعام ٢٠١٨. سيتم عرض المقترحات من قبل المتدربين في اليوم التالي للمناقشة.

الجلسة الرابعة

في مستهل اليوم الثاني، ستتاح لكل مشارك أو مشاركة الفرصة لإبداء الرأي لعرض تجربتهم حول كيفية تصميم الأدلة التي تم تصميمها.

ستعكس الجلسة الرابعة أيضاً نقاط القوة والضعف في الأطر العملية المطروحة من جهة ومناقشة الأبعاد والمؤشرات الرئيسية التي يجب مراعاتها في المملكة العربية السعودية عند التفكير في تصميم سياسة وطنية ذات صلة.

الجلسة الخامسة

ستعرض الجلسة الخامسة الحالة الفلسطينية كمثال لتطبيق مفهوم الفقر متعدد الأبعاد بشكل عملي وكيفية ربط مؤشر الوطني للفقر متعدد الأبعاد بالأولويات الوطنية والسياسات الاجتماعية.

الجلسة السادسة

استكمالاً للنقاش حول الربط بين مؤشرات الفقر الوطني ورسم سياسات الاجتماعية، ستتطرق هذه الجلسة الى مخططات الحماية الاجتماعية واستراتيجيات الحد من الفقر، وبالتركيز على العوامل التي تؤثر على التخرج من برامج المساعدة الاجتماعية. ستغطي هذه الجلسة أيضاً امثلة من العالم حول ربط مؤشرات الفقر المتعدد الأبعاد بمختلف السياسات الاجتماعية حسب حاجات وأولويات الدول. بالإضافة الى ذلك ستناقش الجلسة أهمية وظائف محاكاة السياسات وكيف يمكن من خلالها رسم ومتابعة وتقييم أداء السياسات الاجتماعية.

الجلسة الختامية

ستوفر الجلسة الأخيرة مساحة لتلخيص النتائج الرئيسية ومناقشة الطريقة الرئيسية للمضي قدماً في بناء مؤشر الفقر الوطني المتعدد الأبعاد الخاص بالمملكة العربية السعودية.

برنامج ورشة العمل

اليوم الأول - الثلاثاء الواقع في الخامس عشر من شهر حزيران
الجلسة الأولى (٩:٤٥ - ٩:٠٠)
الكلمة الافتتاحية - الدكتور سلطان الجريش الدكتورة مهريناز العوضي
تحديات اللامساواة والفقر في المنطقة العربية - الدكتور خالد ابو اسماعيل
نقاش
الجلسة الثانية (٩:٤٥-١٠:٤٥)
مقدمة حول معايير الفقر - الدكتور خالد ابو اسماعيل احتساب مؤشر الفقر الوطني متعدد الأبعاد والأدوات المساعدة - السيدة سما سليمان
جولة نقاش
استراحة
الجلسة الثالثة (١١:٠٠-١٢:٣٠)
تطبيق عملي على أداة مساعدة بناء مؤشر الفقر متعدد الأبعاد (MAT) - السيدة سما سليمان
جولة تقييم ونقاش حول الأطر المطروحة للبلاد المختارة من قبل المشاركين
اليوم الثاني - الأربعاء الواقع في السادس عشر من شهر حزيران
الجلسة الرابعة (٩:٠٠ - ٩:٣٠)
عرض ونقاش أطر عملية مقترحة من قبل المشاركين، في السياق السعودي
الجلسة الخامسة (٩:٣٠ - ١٠:١٥)
تصميم مؤشر الفقر الوطني متعدد الأبعاد في دولة فلسطين: العبر المستخلصة - الدكتور مروان خواجه
جولة نقاش
استراحة
الجلسة السادسة (١٠:٣٠-١٢:٠٠)
الحماية الاجتماعية والحد من الفقر - الدكتور ماركو شايفر
جولة نقاش وأسئلة وأجوبة
أمثلة حول العالم: استخدام مؤشر الفقر الوطني متعدد الأبعاد للحد من الفقر - الدكتور فلاديمير هلاسني
جولة نقاش
الجلسة الختامية (١٢:٠٠-١٢:١٥)
الخلاصة وخارطة الطريق - الدكتور خالد أبو إسماعيل والدكتورة مهريناز العوضي

^١ انظر على سبيل المثال Kanbur (٢٠٠٠: ٧٩١-٨٤١)؛ كورنيا وكيسكي (٢٠٠١)؛ والبنك الدولي (٢٠٠٥).