

سلسلة مذكرات خاصة عن سياسات المالية العامة للاستجابة لجائحة كوفيد-19

هذه واحدة من سلسلة مذكرات تصدرها إدارة شؤون المالية العامة لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي لحالة الطوارئ الناجمة عن فيروس كورونا. وتعتبر الآراء الواردة في هذه المذكرة عن وجهات نظر خبراء الصندوق ولا تمثل بالضرورة آراء الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارة الصندوق العليا.

سياسات الإنفاق لدعم الشركات والأسر¹

إن الآثار الاقتصادية الناجمة عن فاشية فيروس كورونا (كوفيد-19) الجارية ستكون واسعة النطاق وكبيرة الحجم. ونتيجة لذلك، سارعت بلدان كثيرة لاتخاذ مجموعة متنوعة من التدابير على جانب الإنفاق.² وتتناول هذه المذكرة مناقشة الدعم الممكن تقديمه للشركات والأسر من خلال سياسة الإنفاق للتخفيف من الآثار الاقتصادية لهذه الفاشية أثناء مرحلة احتوائها. وتبدأ المذكرة باستعراض بعض المبادئ العامة التي ينبغي الاسترشاد بها عند اختيار نوع الدعم المقدم ثم تنتقل لمناقشة تصميم بعض التدابير المحددة على مستوى سياسة الإنفاق. وبذلك يتم وضع الأساس لصياغة المشورة بشأن السياسات وتقييم التدابير الجاري اتخاذها في البلدان.³

يرجى توجيه أي أسئلة أو تعليقات على هذه المذكرة إلى cdsupport-spending@imf.org.

أولاً- اعتبارات عامة

الاستجابات على مستوى السياسات ينبغي أن تستنير بأهداف السياسات الواضحة: تركت هذه الفاشية آثارا اقتصادية واسعة وكبيرة على الشركات والأسر، وأمام الاستجابات على مستوى سياسات الإنفاق مهمة معالجة عدد من القضايا على نحو سريع وآمن. ونستعرض في هذه المذكرة ثلاثة أهداف عامة على مستوى السياسات أمام الاستجابات على مستوى سياسة الإنفاق، وهي: (1) دعم السيولة للشركات، (2) الحفاظ على روابط التوظيف، (3)

¹ إعداد باوبنغ شانغ، وبروكس إيفانز، وجيونغ أن. تتعرض مذكرتان من هذه السلسلة كذلك لموضوع الدعم على جانب الإنفاق للشركات والأسر. حيث تركز مذكرة "دعم البنوك العامة للأسر والشركات" على دور البنوك العامة، وخاصة ما يتعلق بالمخاطر على المالية العامة وسلامة الحوكمة، بينما تركز مذكرة "دعم القطاع العام للشركات" على أشكال الدعم المقدم للشركات وقضايا الحوكمة. وفي المقابل، تركز هذه المذكرة على تصميم مجموعة كبيرة من سياسات الإنفاق لدعم الشركات والأسر.

² دراسة Gentilini, Almenfi and Orton, "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures"، وأداة تتبع السياسات الصادرة عن صندوق النقد الدولي.

³ ومن القضايا المهمة التي لا تغطيها هذه المذكرة ما يتعلق بالمخاطر على المالية العامة وتحديات الحوكمة المصاحبة لاستجابات من خلال سياسة الإنفاق. ولكن بجانب المذكرتين المشار إليهما في الحاشية 1، تتناول مذكرة "إدارة المخاطر على المالية العامة في ظل الضغوط المالية" مناقشات مكثفة عن المخاطر المحيطة بالمالية العامة.

دعم الدخل والدعم العيني للفئات الضعيفة بما فيها العاطلين عن العمل. ومن المهم أن سياسات الإنفاق التي تهدف إلى تحقيق الأهداف الثلاثة أعلاه ستدعم تلقائياً الهدف الأوسع نطاقاً المتمثل في دعم الطلب الكلي. وسيتوقف المزيج الملائم من تدابير الإنفاق على الأهداف الأساسية للسياسات. وحيث أن كل أداة من أدوات السياسات تسهم غالباً في تحقيق أهداف متعددة، ينبغي عند صياغة السياسات مراعاة آثارها على أهداف السياسات الأخرى بجانب أهدافها الأساسية.

على البلدان ترتيب أولويات التدابير التي تتسق مع احتياجاتها الإنمائية في الأجل المتوسط: ففي البلدان التي تعاني من ضعف برامج الحماية الاجتماعية القائمة، قد تتيح الأزمة فرصة لتقوية تلك البرامج، من خلال توسيع نطاق تغطيتها وزيادة مزاياها. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تطوير تصميم هذه البرامج تدريجياً بمرور الوقت. وعلى سبيل المثال، حيثما يجري العمل ببرامج شامل للتحويلات النقدية، يمكن تحسين نطاق تغطيته لشرائح السكان التي يصعب الوصول إليها، وعندئذ يمكن إضافة عنصر استهداف المستحقين إلى هذه البرامج مباشرة أو من خلال نظام الضرائب.

توجيه الاستجابات على مستوى السياسات لأسر وشركات محددة ينطوي على عدة مفاضلات يتعين الحرص في التعامل معها:

- فالتدابير على مستوى السياسات الموجهة للمستحقين وتركز على الأسر والشركات الأكثر تضرراً بإمكانها توفير حماية أفضل لأي اعتمادات على جانب الإنفاق والمساعدة في احتواء التكاليف على المالية العامة، وهو أمر ذو أهمية خاصة بالنسبة للبلدان التي تعاني من ضيق الحيز المالي.⁴
- ومن شأن فعالية استهداف المستحقين كذلك أن تسهم بصورة أفضل في دعم الطلب الكلي نظراً لارتفاع النزعة الاستهلاكية عادة بين الفئات الأكثر ضعفاً.
- غير أن التدابير الموجهة للمستحقين قد تستبعد دون قصد بعض الفئات المحتاجة للدعم، وخاصة عند تدني القدرات الإدارية، وقد يستغرق تصميمها وتنفيذها وقتاً أطول. وبالتالي فإن الرغبة في التدخل في الوقت المناسب وتشجيع التضامن بين السكان تعني أن التغطية الأوسع نطاقاً قد تكون محبذة. وقد تتسبب التدابير الموجهة أيضاً في تشويه الحوافز الاقتصادية عن طريق رفع معدل الضريبة الحدية الضمني عند سحب المزايا في ظل ارتفاع الإيرادات.
- وقد تتحقق أيضاً درجة من استهداف المستحقين على المدى المتوسط فيما يتعلق بالتمويل، مثلاً من خلال تطبيق ضرائب الدخل والثروة التصاعدية إذا سمحت القدرات الإدارية.

ينبغي اتساق التدابير على مستوى السياسات على نحو وثيق مع البنية التحتية القائمة لتسريع عجلة التنفيذ: فمن خلال الاستعادة من البنية التحتية القائمة، مثل النظم الضريبية المتطورة في الاقتصادات المتقدمة وهياكل البرامج القائمة في الاقتصادات الصاعدة والنامية، يمكن المساعدة في ضمان تنفيذ البرامج القائمة والجديدة في الوقت المناسب. فنظم المدفوعات عبر الهواتف المحمولة، والتي يتزايد استخدامها في الاقتصادات الصاعدة والنامية، توفر أيضاً آلية لإيصال الدعم في بعض البلدان على نطاق أوسع وفي الوقت المناسب.⁵

⁴ رغم أن هذه المذكرة تراعي التكاليف على المالية العامة في سياق تصميم الاستجابات على مستوى سياسات الإنفاق، فإنها لا تتناول صراحة مسألة التمويل.

⁵ راجع دراسة (Rutkowski and others (2020) ودراسة (Gelb and Mukherjee (2020) للاطلاع على مناقشة لآخر التطورات والفرص المتاحة على مستوى السياسات. وراجع أيضاً المذكرة المصاحبة بعنوان "الوصول إلى الأسر في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية: تعريف هوية المواطن، والبيانات الاجتماعية-الاقتصادية والخدمات الرقمية".

سياسة الإنفاق يمكن أن تساهم في سد الفجوات التي خلفتها السياسة النقدية والسياسة الضريبية: رغم أن السياسة النقدية قد تكون مؤهلة أكثر لتقديم السيولة للاقتصاد الأوسع وأن السياسات الضريبية بإمكانها تقديم الدعم العام أو الموجه إلى الشركات المدرجة في النظام الضريبي، فإن سياسة الإنفاق غالباً ما تكون أكثر فعالية في إيصال الدعم الموجه للشركات المتضررة بشدة من الأزمة، التي تجد صعوبة في الاستعادة من النظام المالي، أو غير المدرجة في النظام الضريبي. ويمكن لذلك أن يساعد أيضاً في تجنب حدوث تشوهات لا داعي لها بالنظم الضريبية، وتحول مسار التحسينات التي تحققت في هذه النظم بشق الأنفس، والتي قد تستمر لما بعد الأزمة. وهذه الأنواع على جانب النفقات هي ذات طابع مؤقت عادة لمساعدة الشركات على تجاوز صعوبات قصيرة الأجل.

دعم السيولة يمكن أن يساعد في تحقيق عدة أهداف اقتصادية واجتماعية ويأخذ أشكالاً مختلفة: فمن الممكن أن يشمل الإقراض المباشر، وضمانات القروض، وضع رؤوس الأموال، وتأجيل مدفوعات المرافق والإيجار. وأشكال الدعم هذه يمكنها المساعدة فيما يلي:

- **الإبقاء على الشركات التي تتوفر لها مقومات البقاء والحفاظ على الوظائف:** فبعض الشركات التي كانت لتغلق أبوابها بدون هذا الدعم يمكنها مواصلة العمل، ولكن بطاقة تشغيلية مخفضة. وبالنسبة للشركات التي تضطر إلى تعليق عملياتها، لأسباب منها في إطار تدابير احتواء الفيروس، فإن هذا الدعم يمكنها من الحفاظ على طاقتها التشغيلية والإبقاء على بعض العمالة على الأقل.
- **تيسير التعافي بعد الأزمة:** إن الحفاظ على الشركات في وضع تشغيلي يمكن أن يسمح بزيادة الناتج والتوظيف مع بدء تيسير تدابير إدارة الأزمة (مثل التباعد الاجتماعي) وتعافي الطلب. ذلك يمكنه المساعدة أيضاً تجنب حالات الإفلاس نتيجة عدم السيولة أثناء الأزمة، وهي في المعتاد مُربكة ومكلفة.
- **تخفيض تكاليف برامج أخرى من المالية العامة:** يمكن لدعم الشركات أن يساعد في الأجلين القصير والمتوسط على تخفيض البطالة والإنفاق العام على أنواع أخرى من الدعم مثل إعانات البطالة، والمساعدة الاجتماعية، وإعانات دعم الأجور.

يمكن توجيه دعم السيولة للشركات الأكثر تضرراً بعدة طرق:⁶ فعلى سبيل المثال، يمكن أن يستند تقديم الدعم إلى الأوضاع المالية للشركات، مع التركيز على القطاعات الأكثر تضرراً (أرمينيا، والأرجنتين، واندونيسيا، والولايات المتحدة) أو المناطق (إيطاليا) وربطه بحجم الشركات (المشروعات الصغيرة والمتوسطة في أرمينيا، والنمسا، وفرنسا، وألمانيا، وإسبانيا)، أو مزيج من هذه الوسائل (كاستهداف الشركات التي تعرضت لهبوط في المبيعات بأكثر من 25% وتضم عمالة أقل من 100 موظف في نيويورك؛ أو المشروعات الصغيرة والمتوسطة في قطاعات معينة في كوريا الجنوبية). ففي كثير من الاقتصادات الصاعدة والنامية، نجد المشروعات الصغيرة والمتوسطة في القطاع غير الرسمي ولا تتوفر سوى معلومات محدودة عن مستويات التوظيف أو النشاط الإنتاجي فيها، بحيث يتعذر بصفة خاصة الوصول إليها. غير أنه يمكن توجيه الدعم لهذه الشركات بالعمل مع المؤسسات القائمة التي تخدم هذه المجموعات، مثل مؤسسات الائتمان المتناهي الصغر ومنظمات القطاعات غير الرسمية (من خلال ضمانات الائتمان للإقراض المصرفي للمنشآت متناهية الصغر والمشروعات الصغيرة والمتوسطة لإنتاج الأغذية والمستلزمات الأساسية كما هو الحال في الأرجنتين).

⁶ غالباً ما يتعذر الوصول لهذه الشركات في القطاع غير الرسمي بما فيها الشركات متناهية الصغر والعاملين لحساب أنفسهم: لهذا السبب، يراعى تغطيتها عند مناقشة تصميم إجراءات الدعم للأسر.

إن الطابع الانتقالي لهذه الصدمة ودرجة حدتها يستدعيان اتخاذ تدابير تتجاوز الاستجابات التقليدية على مستوى السياسات للمساعدة في الحفاظ على روابط التوظيف: فبينما يمكن لتقديم قدر من دعم السيولة للشركات مع تقوية نظام المنافع الاجتماعية أن يكون كافياً في الصدمات الاقتصادية البسيطة، نجد أن الطابع شديد الإرباك الذي تتسم به أزمة الجائحة، لا سيما على جانب العرض، قد يجعل اتخاذ التدابير للحفاظ على روابط التوظيف له أهمية خاصة. وينبغي أن تكون هذه التدابير مؤقتة ومقيدة بفترة زمنية، مع مرونة تمديد آجالها عند الحاجة. وهذه التدابير، كإعانات دعم الأجور وقيود التوظيف، يمكن أن تكون لها مزايا عديدة، على النحو التالي:

- المساعدة في منع خسارة رأس المال البشري ذي الخصوصية للشركات، وهو ما قد يكون مكلفاً على المدى المتوسط. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لهذه السياسات أن تساعد في تخفيف ضغوط السيولة على الشركات ذات الأوضاع المتأزمة.
- المساعدة في توفير هوامش أمان للتوظيف والنشاط الاقتصادي في الأجل القصير، حتى وإن كان بعض العمالة الذين يحصلون على إعانات الدعم لا يعملون إلا بطاقة تشغيلية أو إنتاجية مخفضة.
- تخفيض ضغوط الإنفاق على المنافع الاجتماعية بمنع تسريح العمالة وتقديم مطالبات الاستعادة من إعانات البطالة أو منافع المساعدات الاجتماعية. ويمكن تصميم التدابير التي تركز على الأجور بحيث تتسم بفعالية التكلفة والتصاعدية والقدرة على تقوية التضامن. ولتجنب إحلال هذه التدابير محل أجور القطاع الخاص قدر الإمكان، فمن الأمثل توجيهها لمن سيتعرضون بدونها لإنهاء خدماتهم. ويمكن النظر في استخدام عدة خيارات لتصميم هذه التدابير، مع عدم إغفال المفاضلات المحتملة بين هدفي الكفاءة والمساواة، لا سيما فيما يتعلق بالبساطة الإدارية والتكلفة على المالية العامة:
- تغطية جانب من التعويضات فقط للعمالة ذات الأجور دون مستوى معين (النمسا وسنغافورة). يمكن استخدام إعانات الدعم في تغطية نسبة مئوية معينة من مجموع الأجور أو عناصر معينة في التعويضات (كالرواتب وليس ضرائب الأجور). وقد تكون هذه السياسة مفيدة على وجه الخصوص لحماية وظائف العمالة محدودة المهارات التي تشكل قدراً ضئيلاً في رأس المال البشري ذي الخصوصية للشركة وبالتالي يرجح إنهاء خدماتهم في الأجل القصير. وبإمكانها المساعدة أيضاً في الحفاظ على العمالة ذات القيمة العالية في رأس المال البشري ذي الخصوصية للشركة من خلال العمل لساعات مخفضة أو بالتسريح المؤقت. وبإمكان هذه السياسة أيضاً مساعدة العمالة التي لا يزال بوسعها المساهمة في الاقتصاد على الاحتفاظ بوظائفهم، مع إلغاء حاجة الحكومة لاختيار شركات معينة لتلقي الدعم والدخول في تفاصيل سياسات التعويضات بالشركات. ويمكن الجمع بين هذه السياسة وبعض إجراءات استهداف المستحقين في قطاعات معينة - مثل، المتضررين بشدة من الأزمة على وجه التحديد - للإبقاء على انخفاض التكلفة من المالية العامة.

أدخلت النمسا نظام العمل لمدة قصيرة بحيث يسمح بتخفيض ساعات العمل حتى 10% في المتوسط على مدار ثلاثة شهور بحد أقصى. ويدفع أصحاب العمل مقابل وقت العمل الفعلي، وتغطي الحكومة الباقي، حتى 80-90% من الراتب (حسب إجمالي الراتب بحد أقصى 5370 يورو شهرياً). وهناك شرط وحيد لذلك وهو ضرورة حصول العاملين أولاً على كل مستحقاتهم المتراكمة من العمل الإضافي والإجازات. وأطلقت سنغافورة نظاماً لدعم الوظائف بقيمة قدرها 13.7 مليار دولار سنغافوري لمساعدة الشركات على الإبقاء على العمالة المحلية (مواطني سنغافورة والمقيمين الدائمين). ويحصل أصحاب العمل على منحة نقدية بنسبة 25% على إجمالي الأجور الشهرية لكل عامل محلي، في

كشوف رواتب "صندوق الادخار المركزي" (بحد أقصى للأجر الشهري قدره 4600 دولار سنغافوري للعامل). وترتفع قيمة المنحة النقدية لقطاعي السياحة والطيران (75%) وخدمات الغذاء (50%) وقد تم رفعها لاحقا إلى 75% لكل القطاعات عن شهر إبريل. وسوف تغطي هذه الإعانة أجور 9 شهور، ويحصل عليها أصحاب العمل في 3 دفعات سداد في إبريل ويوليو وأكتوبر.

تغطية جانب من التعويضات لكل العمالة بحد أقصى لإعانات دعم الأجور (الدانمرك، وأيرلندا، والمملكة المتحدة، وبنغلاديش). حالة خاصة من هذا التصميم عندما لا يكون هناك حد أقصى لإعانات الدعم (ألمانيا). التأثير الاقتصادي مماثل للتصميم السابق، لكن ربما يكون الحافز أقل لقيام الشركات بتخفيض أجور العاملين من أصحاب الأجور العالية. ومن مزايا مثل هذا التصميم أنه قد يكون أسهل في تنفيذه. غير أن التكلفة على المالية العامة ستكون أعلى غالبا نظرا لاحتمال تغطية المزيد من العاملين. وإذا تم تخفيض التكاليف على المالية العامة باستهداف شركات وقطاعات معينة، فإن ذلك قد يخلق منحدرات في معايير الأهلية تؤدي إلى نشوء حالات عدم المساواة الأفقية الانقسامية والحوافز الاقتصادية المربكة. فعلى سبيل المثال، نجد أن المستوى الحدي لتراجع التجارة بنسبة 25% في أيرلندا قد يؤدي بالشركات التي يزيد حجم تجارتها قليلا على ذلك إلى تخفيضه لكي تتأهل. وبالمثل، فإن سياسة قصر إعانات دعم الأجور على العمالة المسرححة مؤقتا في المملكة المتحدة قد يشبط من حوافز العمل بدوام جزئي وينبغي مقارنة فعالية تكلفة مثل هذا التصميم مع السماح للعمالة المسرححة مؤقتا بالمطالبة بتأمين البطالة.

وتغطي إعانات دعم الأجور في الدانمرك 75% من رواتب الموظفين إذا التزمت الشركات بعدم تسريح موظفيها، وتمتد لمدة ثلاثة أشهر وتغطي حد أقصى قدره 23 ألف كرونة دانمركية شهريا (3418 دولار).

أما إعانات دعم الأجور في أيرلندا فتقوم برد نسبة تصل إلى 70% من أجور العاملين إلى أصحاب العمل بحد أقصى 410 يورو في الأسبوع خلال الجائحة الحالية. وللتأهل، يتعين على أصحاب العمل إثبات خسارتهم 25% على الأقل من حجم الأعمال.

وتغطي حكومة المملكة المتحدة 80% من رواتب العمالة المسرححة مؤقتا التي لا تزال مدرجة على كشوف رواتب شركاتها، وذلك بحد أقصى 2500 جنيه شهريا، ولفترة ثلاثة شهور مبدئية (يجوز تمديدها عند الحاجة).

وتدفع بنغلاديش الرواتب والأجور في حالة إغلاق المصانع بسبب فيروس كورونا.

وبموجب نظام (Kurzarbeit) للعمل لمدة قصيرة في ألمانيا، يحصل الموظفون على 60% من صافي رواتبهم (67% بالنسبة لمن لديهم أطفال) عن ساعات العمل المخفضة بحد أقصى 24 شهرا (12 شهرا سابقا). وسوف تدفع الحكومة كذلك اشتراكات الضمان الاجتماعي عن الساعات المفقودة (كان يدفعها أصحاب العمل سابقا). وبإمكان منشآت الأعمال التقدم للاشتراك في هذا النظام إذا كان 10% من موظفيها (30% سابقا) يتعرضون لتخفيضات في دخولهم بأكثر من 10%. وفي ظل الأزمة الراهنة تم توسيع نطاق هذا النظام ليشمل العمالة المؤقتة.

التدابير الموجهة مباشرة إلى مستويات التوظيف غالبا ما تكون أكثر إثارة للتشوهات حيث تنخفض صلاحية الشركات الاستثنائية لتحديد المستوى الأمثل للتوظيف والأجور. يمكن استخدام قيود التوظيف بحد ذاتها (إيطاليا وإسبانيا) أو كمكمل لتدابير أخرى على مستوى السياسات لفرض مزيد من القيود على الأهلية والتكلفة من المالية العامة (الدانمرك والولايات المتحدة).

ففي إيطاليا، يحظر إنهاء الخدمات الفردية والجماعية لأسباب متعلقة بالعمل حتى 18 مايو 2020.

وفي إسبانيا، حظرت الحكومة مؤقتاً أي تسريح للعمالة لأسباب متعلقة بأزمة فيروس كورونا اعتباراً من 27 مارس.

أما إعانات دعم الأجور في الدانمرك فهي مشروطة بعدم قيام الشركات بتسريح أي عمالة.

وفي الولايات المتحدة يتعين على منشآت الأعمال المتلقية للدعم من البرنامج الإقراضي في إطار "قانون المساعدة والإغاثة والأمن الاقتصادي لمواجهة فيروس كورونا" أن تحتفظ بنسبة قدرها 90% من مستويات التوظيف اعتباراً من 24 مارس، "قدر الإمكان"، حتى 30 سبتمبر.

رابعاً- دعم الأسر، لا سيما الفئات الضعيفة والعاطلين عن العمل

نظم الحماية الاجتماعية، بما فيها التأمينات الاجتماعية والمساعدات الاجتماعية، أساسية لتوفير دعم الدخل للأسر أثناء الأزمات. ينبغي أن تركز تدابير السياسات على السماح لنظم المنافع الراهنة بالعمل وتوسيع نطاق تغطية البرامج الحالية من خلال تيسير شروط التأهل، وزيادة مستويات المنافع وتمديد فتراتها. علماً بأن إمكانية تقوية نظم الحماية الاجتماعية لتمكينها من دعم الأسر على نحو أكثر فعالية أثناء الأزمات تختلف بين مختلف الاقتصادات المتقدمة والصاعدة والنامية.

▪ فالبلدان التي تتمتع بنظم حماية اجتماعية متطورة (كثير من الاقتصادات المتقدمة وبعض اقتصادات الأسواق الصاعدة) قامت بتعزيز هذه النظم بعدة طرق، منها (1) توسيع نطاق الأهلية للحصول على إعانات البطالة أمام الذين لا يتأهلون في العادة مثل المقاولون المستقلون، وأصحاب المهن الحرة، والعاملين في اقتصاد الأعمال الصغيرة (فنلندا والولايات المتحدة)؛ (2) تيسير شروط الأهلية مثل إلغاء الحاجة للبحث عن العمل، والتدريب، وغيرها من الشروط للحصول على إعانات البطالة (النمسا والولايات المتحدة) والتجديد التلقائي للشهادات الطبية للحصول على إعانات الإعاقة البدنية (بلغاريا)؛

(3) رفع مستويات المنافع بما في ذلك المنافع النقدية لمرة واحدة (أستراليا وبلجيكا والولايات المتحدة)؛

(4) تمديد فترة الاستفادة بالمنافع (اليونان والولايات المتحدة)؛

(5) تمديد مزايا الإجازات المدفوعة، لا سيما الإجازات المرضية المدفوعة (النمسا وألمانيا وكوريا الجنوبية وإسبانيا والولايات المتحدة). قامت بلدان كثيرة بتمديد مزايا الإجازات المرضية للرعاية الذاتية ورعاية الأطفال على السواء.

▪ وقامت البلدان الصاعدة والنامية التي لديها قدرات كافية بإعطاء الأولوية غالباً لبرامج المساعدات الاجتماعية، لا سيما من خلال توسيع نطاق تغطيتها (البرازيل والصين وإندونيسيا وكولومبيا).

تخصص البرازيل 3 مليار ريال لبرنامج المساعدات المالية للأسر (Bolsa Familia) لإدراج مليون أسرة إضافية.

وقامت الصين بزيادة نطاق تغطية برنامج المساعدات الاجتماعية للأكثر فقراً (Dibao) - لا سيما ليشمل الأسر المتضررة من جائحة كوفيد-

19 وتقع في براتن الفقر.

وفي **إندونيسيا**، ستجري زيادة المساعدات المقدمة إلى 10 ملايين أسرة من المستفيدين من "برنامج الأمل الأسري" (PKH) بنسبة قدرها 25% لمدة سنة، وسيتم توسيع نطاق برنامج معونة الغذاء (كوبونات الغذاء الإلكترونية) ليشمل 20 مليون أسرة بدلا من حوالي 15 مليون أسرة مع زيادة المنافع المقدمة بنسبة 33% لمدة 9 شهور؛ كما سيتم التوسع في برنامج "بطاقة ما قبل العمل" ليشمل 5.6 مليون عامل في القطاع غير الرسمي، والعاملين في المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر.

وفي **كولومبيا**، إلى جانب زيادة المنافع للمستفيدين في ثلاثة برامج حالية، تم إنشاء برنامج جديد للتحويلات النقدية، وهو "دخل التضامن"، ويشمل دفعة نقدية لمرة واحدة قدرها 160 ألف بيزو كولومبية للعاملين في القطاع غير الرسمي وأسرهم، بما في ذلك 3 ملايين أسرة تم تحديدها من خلال "نظام تحديد المستفيدين من البرامج الاجتماعية" (SISBEN) وقواعد بيانات التحصيل الضريبي، بحيث يتم الدفع من خلال الحسابات المصرفية ونظم الدفع الإلكترونية عبر الهواتف المحمولة.

أما في البلدان الصاعدة والنامية التي تعاني من ضعف نظم الحماية الاجتماعية، فمن الممكن النظر في استخدام مناهج بديلة لتقوية نظمها في المدى القصير. ففي كثير من هذه البلدان، لا تغطي شبكات الأمان الاجتماعي القائمة سوى نسبة صغيرة من الفئات الضعيفة ولا يمكن توسيع نطاقها بسهولة بسبب نقص القدرات الإدارية وضيق الحيز المالي. وفي مثل هذه الحالات، يمكن النظر في طرق بديلة لدعم تلك الفئات غير المشمولة في البرامج القائمة، بما في ذلك التحويلات النقدية الموجهة إلى فئات محددة من السكان (أي المسنين، أو الأسر التي لديها أطفال، أو العاملين في القطاع غير الرسمي في الهند وبنغلاديش) أو إلى مناطق معينة (أي المناطق الأشد تضررا)، أو عن طريق إعانات الدعم لأهم السلع والخدمات مثل الغذاء، والرعاية الصحية، والمواصلات، والمرافق (إندونيسيا والأردن).

تقدم **الهند** مبلغ ألف روبية لكل المستفيدين في ظل "البرنامج الوطني للمساعدات الاجتماعية" (NSAP) للمسنين والأرامل والمعاقين الذين يتلقون المعاشات الاجتماعية (35 مليون مستفيد)، ومدفوعات في البداية بمبلغ ألفين روبية إلى 87 مليون مزارع في إطار برنامج دعم الدخل لأسر المزارعين (PM-KISAN)، وتحويل مبلغ 500 روبية (6.5 دولار) لمدة 3 شهور إلى 200 مليون امرأة في حساب برنامج (الشمول المالي) "Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana".

وقامت حكومة **بوليفيا** بإنشاء برنامج حماية الأسرة "Bono Familia" لتعويض الأسر منخفضة الدخل التي لن يتوفر لها وجبات التغذية المدرسية خلال هذه الفترة من الحجر الصحي. وبموجب البرنامج سيفقد عن كل طفل في مرحلة التعليم الابتدائي مبلغ 500 بوليفيانو (72.6 دولار أمريكي). وسيتم صرف هذه المزايا في شهر إبريل.

وأعلنت **إندونيسيا** الإعفاء من رسوم استهلاك الكهرباء حتى 450 فولت-أمبير يشمل 24 مليون مستهلك، وتخفيضا بنسبة 50% في رسوم الاستهلاك المدعوم حتى 900 فولت-أمبير يشمل 7 ملايين مستهلك.

ويطرح **الأردن** توزيعات عينية من الخبز (عمومية) بسعر مدعوم (1 دينار بدلا من 1.5 دينار لكل 3 كيلوغرامات). وتعكف وزارة الشؤون البلدية على تنسيق توزيع الخبز من المخازن المحلية. ويتم توصيل الخبز للمنازل باستخدام الحافلات التي تجوب الأحياء. ويحصل المستفيدون في "صندوق المعونة الوطنية" (NAF) على الخبز بالمجان بدعم من البلديات.

وأحد المناهج المحتملة لفعالية الوصول إلى العاملين في القطاع غير الرسمي وغيرهم من الأسر محدودة الدخل هو تحديد المستفيدين باستخدام قواعد البيانات لدى مختلف الأجهزة الحكومية والمنظمات الخاصة أو بتوزيع المزايا عن طريق الحكومات المحلية والمنظمات المجتمعية (رواندا ونيبال ومصر وبيرو). وينبغي عند وضع التصميم الدقيق لمناهج التدخل مراعاة الاعتبارات ذات الخصوصية لكل بلد على حدة مثل مواصفات العاملين في القطاع غير الرسمي وإمكانية حصولهم على الحماية الاجتماعية.

تعتزم رواندا تنظيم عملية توزيع الأغذية على العاملين في القطاع غير الرسمي في العاصمة "كيغالي" والذين يتم تحديدهم من خلال نظام "Mudu Gudus"، وهو شبكة من المنظمات المجتمعية المسؤولة عن استهداف المستحقين وتوزيع التحويلات الاجتماعية من الحكومة. وتقوم نيبال بتقديم المعونة الغذائية للعاملين في القطاع غير الرسمي والمحتاجين للمساعدة (بما في ذلك المقيمين في دور المسنين وأماكن العبادة) وذلك من خلال اللجان البلدية على المستوى المحلي. وتعتزم مصر صرف مبلغ شهري قدره 500 جنيه على مدار ثلاثة أشهر للعاملين في القطاع غير الرسمي المسجلين في قواعد بيانات مديريات القوى العاملة بالمحافظات. وأقر مجلس الوزراء البيروفي صرف مدفوعات استثنائية بنحو 107 دولارات لكل أسرة محدودة الدخل ستتأثر أثناء فترة الحجر الصحي البالغة 15 يوما، وتقدر بنحو 9 ملايين أسرة حسب قاعدة بيانات "المكتب الوطني للإجراءات الانتخابية" (ONPE).

وحيثما يكون نطاق تغطية نظام الحماية الاجتماعية ضعيفا أو مقصورا على مجموعات من الفقراء محددة بشكل ضيق، يمكن النظر في توسيع نطاق التغطية من خلال تحويلات نقدية مععمة (أو شبه مععمة)، مما سيتطلب استثمارات كبيرة ويتوقف على توافر الحيز المالي. برامج التحويلات المععمة يمكن أن توفر الأساس لتقوية شبكة الأمان، ربما على المدى المتوسط فقط بسبب صعوبة ضمان توفير الدعم الكافي للفئات الأكثر ضعفا في حدود تكلفة معقولة على المالية العامة. ومن الممكن تحقيق تصاعدية المنافع وتوفير الحيز المالي في الأجل المتوسط من خلال دقة توجيه المنافع للمستحقين والتمويل من خلال الضرائب التصاعدية على الثروة والدخل. غير أن فعالية تحقيق إمكانات التحويلات المععمة (أو شبه المععمة) سيتطلب من معظم البلدان الصاعدة والنامية الاستثمار بشكل كبير في سجلات المواطنين الشاملة، وقواعد البيانات الاجتماعية-الاقتصادية والضريبية الموحدة، ونظم التحويلات الإلكترونية، والشمول المالي الموسع.⁷

وبالنسبة للبلدان التي لديها برامج موجهة بفعالية للمستحقين وتركز على مكافحة الفقر بالإضافة إلى الحيز المالي، فمن الممكن استخدام المزايا المععمة (أو شبه المععمة) للتوسع في دعم دخل الأسر إلى أبعد من محدود الدخل وتنشيط الطلب الكلي. وينبغي أن تكون هذه التدابير مؤقتة ويتم سحبها مع انحسار الأزمة مع تقلص الحاجة لدعم الفئات ذات الدخل الأعلى وتعزيز الطلب الكلي. وقد اعتمدت بعض الاقتصادات المتقدمة نظام التحويلات النقدية المععمة (أو شبه المععمة) لمرة واحدة لتكون عنصرا مكملا لنظام المنافع الاجتماعية القائم (هونغ كونغ، وسنغافورة، والولايات المتحدة). ينبغي تقوية سياسات التنشيط بعد انتهاء الأزمة لا سيما "برامج سوق العمل النشطة". أدت تدابير إدارة الأزمة كالتباعد الاجتماعي والحاجة لتعميم الدعم السريع إلى التراخي في شروط التأهل للمنافع (مثل شرطي البحث عن العمل والتدريب للحصول على إعانات البطالة) وقلة استخدام "برامج سوق

⁷ راجع المذكرتين المصاحبتين "الوصول إلى الأسر في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية: تعريف هوية المواطن، والبيانات الاجتماعية-الاقتصادية والخدمات الرقمية"، و"التعامل مع الأثر على الأسر: تقييم التحويلات المععمة".

العمل النشطة" (مثل المساعدة في البحث عن عمل، والتدريب، والأشغال العامة). غير أنه مع انحسار تدابير إدارة الأزمة وتراجع ضغوط الحصول على دعم الدخل، ينبغي إعادة شروط الحصول على المنافع إلى مستوياتها السابقة وإعادة طرح "برامج سوق العمل النشطة" لتسريع عجلة العودة إلى العمل.

- وفي الاقتصادات المتقدمة حيث درجة أداء أسواق العمل كافية والقدرات الإدارية مرتفعة، يمكن أن تكون سياسات التنشيط أداة مفيدة لتحسين التوظيف عن طريق إعطاء حافز قوي للعودة بسرعة للعمل، بدلا من طلب الحصول على المنافع السخية. غير أن سياسات التنشيط لن تكون فعالة على الأرجح في تعزيز التوظيف إلا إذا كانت موجهة لفئات محددة.
- أما في الاقتصادات الصاعدة والنامية، قد تقوم الأشغال العامة بدور في هذا المجال نظرا لنقص الأنواع الأخرى من "برامج سوق العمل النشطة". فبدون الحصول على إعانات البطالة والتدريب، يمكن للأشغال العامة أن توفر مصدرا للدخل والخبرة الوظيفية للعمالة منخفضة الدخل، وخاصة محدودي الدخل والفقراء (الفلبين، والصين، وإستونيا). وقد تظهر بعض الفرص التي يمكن فيها للأشغال العامة بعد زوال الجائحة أن تستهدف تحقيق خفض في معدلات الفقر من خلال الوظائف الخضراء، مثل إعادة تخصير الغابات، والحفاظ على التربة والمياه، والحماية ضد الفيضانات.

ففي الفلبين، استحدثت الحكومة بالفعل أشغالا عامة للعاملين في القطاع غير الرسمي الذين فقدوا مصادر رزقهم مؤقتا من جراء تعزيز إجراءات الحجر الصحي المجتمعي. وتقتصر المشاركة في برنامج التوظيف المؤقت على 10 أيام عمل تشمل تعقيم/تنظيف منازلهم والمناطق المحيطة بها مباشرة. ويتلقى المستفيدون توجيهات تعريفية حول السلامة والصحة، ويحصلون على مدفوعات بنسبة 100% من أعلى حد أدنى للأجور معمول به، كما يتم إدراجهم في نظام تأمين جماعي مصغر. وبالإضافة إلى ذلك، يتاح للعاملين المسرحين مؤقتا فرصة الاشتراك في دورات تدريبية بالمجان عن طريق برامج التدريب عبر الإنترنت.

أما تدابير التنشيط في الصين فتشمل ما يلي: (1) التنسيق بين الوزارات التنفيذية وبين المناطق المصدرة للمهاجرين والمتلقية لهم لتوفير خدمات النقل والتوظيف لدعم العودة للعمل؛ (2) تعزيز استخدام صناديق تأمينات البطالة لتوفير الوظائف العامة وخدمات التعليم والتدريب عبر الإنترنت؛ (3) توسيع نطاق التوظيف عبر الإنترنت، والإرشادات الوظيفية عبر الإنترنت، وتأجيل إجراء المقابلات المباشرة لدعم عملية بحث خريجي الجامعات عن الوظائف.

وتقدم إستونيا خدمات الاستشارة والوساطة للبحث عن الوظائف عبر الإنترنت.

الجدول 1- الاستجابات على مستوى سياسات الإنفاق لمواجهة فاشية كوفيد-19

تدابير	السكان المستهدفون	الأسلوب المستهدف	تصميم المزايا	البلدان/المناطق
دعم مؤسسات الأعمال				
القروض، والضمانات، وضخ رؤوس الأموال المتضررة بشدة	مؤسسات الأعمال	الأوضاع المالية مثل هبوط المبيعات	لا ينطبق	نيويورك
		الاستهداف على أساس القطاع	لا ينطبق	أرمينيا، الأرجنتين، إندونيسيا، روسيا، الولايات المتحدة
	مؤسسات الأعمال المتضررة بشدة	الاستهداف على أساس المكان	لا ينطبق	إيطاليا
		المشروعات الصغيرة والمتوسطة مباشرة أو المؤسسات التي تعمل مع المشروعات الصغيرة والمتوسطة	لا ينطبق	الأرجنتين، أستراليا، إيطاليا، إسبانيا، الولايات المتحدة
تأجيل المدفوعات مثل فواتير المرافق أو الإيجارات أو الضرائب	مؤسسات الأعمال	الاستهداف على أساس القطاع	لا ينطبق	إندونيسيا، فنزويلا
	المتضررة بشدة	المشروعات الصغيرة والمتوسطة	لا ينطبق	فرنسا، إسبانيا
الحفاظ على روابط التوظيف				
إعانات دعم الأجر	العمال المعرضون للتسريح من العمل أو تخفيض ساعات العمل	بالنسبة للعمال أصحاب الأجر دون مستوى معين	تغطية جزء من مجموع الأجر، حتى سقف محدد	النمسا، فرنسا، سنغافورة
		تستهدف عادة شركات أو عمالة معينة للمحافظة على انخفاض التكلفة على المالية العامة	تغطية جزء من مجموع الأجر، حتى سقف محدد	الدانمرك، إستونيا، وأيرلندا، المملكة المتحدة، والولايات المتحدة، وبنغلاديش، والصين
	العمال المعرضون للتسريح من العمل أو تخفيض ساعات العمل	شامل	تعلق الفصل من الوظائف	إيطاليا
قيود التوظيف والأجر	العمال المعرضون للتسريح من العمل أو تخفيض ساعات العمل	للعاملات في الشركات التي تحصل على الدعم الحكومي	الحفاظ على مستوى توظيف معين	الولايات المتحدة
دعم الأسر بما في ذلك العاطلين عن العمل				
تعزير البرامج القائمة بما في ذلك برامج التحويلات النقدية، ومعونة الغذاء، وتأمينات البطالة	الأسر الضعيفة	الإبقاء على معايير الأهلية الحالية	زيادة المزايا	أستراليا، الأرجنتين، هونغ كونغ، الهند، الفلبين، تايلند، الولايات المتحدة
		توسيع نطاق الأهلية	تمديد فترات الاستعادة بالمزايا	اليونان، الولايات المتحدة
	الأسر الضعيفة	تخفيف شروط أو إجراءات الأهلية	لا ينطبق	البرازيل، الصين، كولومبيا، مصر، إندونيسيا، أيرلندا، الولايات المتحدة
		إعانات الدعم لأهم السلع والخدمات، موجّهة	لا ينطبق	بلغاريا، إسبانيا، الفلبين، الولايات المتحدة
برامج جديدة للوصول إلى الفئات الأكثر ضعفا	الأسر الضعيفة	كبار السن والأسر التي لديها أطفال	لا ينطبق	بوليفيا، الهند، سنغافورة، إسبانيا
		إعانات الدعم لأهم السلع والخدمات، معمة	إعفاء من الرسوم أو أسعار مخفضة	بلجيكا (المرافق)
نظم تحويلات نقدية جديدة معمة أو شبه معمة بوصفها البرامج الأساسية	الأسر الضعيفة	إعانات الدعم لأهم السلع والخدمات، معمة	إعفاء من الرسوم أو أسعار مخفضة	إندونيسيا (الكهرياء)، الأردن (الخبز)
		العاملون لأسباب صحية أو عائلية	إجازات مرضية أو عائلية مدفوعة	ألمانيا، كوريا الجنوبية، الولايات المتحدة
	الأسر الضعيفة	الحكومات المحلية والمنظمات المجتمعية أو قواعد البيانات لدى المنظمات المختلفة	لا ينطبق	النمسا، مصر، نيبال، بيرو، رواندا
نظم تحويلات نقدية جديدة معمة أو شبه معمة بوصفها برامج تكميلية	الأسر الضعيفة	سجل شامل أو نظم المزايا الضريبية	غير مجدية مع توافر الدعم الكافي للفئات الضعيفة بتكلفة معقولة على المالية العامة	لا ينطبق
		كل الأسر (تستبعد الأسر الأكثر ثراء فقط في بعض الحالات)	السجل العمومي أو نظم المزايا الضريبية	تحويلات نقدية لمرة واحدة