مشهد ليلي في شارع ماليوبورو
بمدينة جوغجاكارتا، إندونيسيا

توجيه الرعاية لتحقيق الرفاه

الاقتصادات النامية تواجه تحديات من نوع خاص في توفير الحماية الاجتماعية

ريما حنا وعدنان خان وبنجامين أولكن

الصورة: GETTY IMAGES/SIMONLONG

يعتقد كثير من الناس أن الحماية الاجتماعية تنطوي بوجه عام على معونة تقدمها البلدان الغنية للفقراء. والمعونة مهمة، لا سيما للبلدان شديدة الفقر. فالصدمات السلبية يمكن أن تتحول بسرعة إلى كوارث إنسانية وتزيد الصراعات في الدول الهشة، كما هو الحال في ظل المجاعة الحالية في جنوب السودان، وبدء المجاعة ومرض الكوليرا في اليمن، وتفشي مرض الإيبولا مؤخرا في غينيا وليبريا وسيراليون.

لكن على مستوى البلدان المائة والثمانية التي يصنفها البنك الدولي في «الشريحة الأعلى من الدخل المتوسط» أو «الشريحة الأدنى من الدخل المتوسط» — مثل الهند والمغرب وبيرو — تؤدي الإيرادات الضريبية ككل إلى تقليص المساعدة الإنمائية. ونظرا لاقتران النمو بتزايد عدم المساواة على مستوى العالم، تصبح عمليات إعادة التوزيع الآخذة في الزيادة داخل البلدان أمرا لا يثير الدهشة. وغالبا ما يقوم الدعم الخارجي بدور مهم أثناء المراحل الأولية من تصميم البرامج وإطلاقها في مثل هذه البيئات، غير أنه يمكن تمويل الحماية الاجتماعية في الأساس من خلال مصادر محلية على المدى الطويل.

وبينما يشرع كثير من هذه البلدان في إعادة التوزيع بصورة متزايدة داخل حدودها، فهي أيضا تواجه تحديات تختلف عن تلك التي تواجهها البلدان مرتفعة الدخل. ومن الأهمية بمكان فهم هذه الفروق لاستيعاب كيف تطورت الحماية الاجتماعية بمرور الوقت، وكيف يمكن أن تتغير في المستقبل.

الدعم العيني

ظل دعم منتجات معينة هو الطريقة التقليدية لتقديم التحويلات في كثير من البلدان، وهي طريقة لا تزال شائعة حتى يومنا هذا. وتشكل السلع الغذائية الأساسية مثالا تقليديا على ذلك، بينما الطاقة مثال آخر.

والسبب المنطقي وراء استخدام أداة السياسات هذه بسيط. ففي الاقتصادات المتقدمة، تستطيع الحكومة أن تحدد المستحقين للمساعدة باستخدام المعلومات عن الدخل من وثائق الضرائب ومن مصادر أخرى. ومع ذلك، ففي البيئات الأقل تقدما، يشهد القطاع غير الرسمي نشاطا كبيرا، وخاصة بين الفقراء. ولا توجد وثائق لتتبع من هم العاملون وما مقدار ما يكسبون — لا شيء على الأقل يمكن التحقق منه بسهولة. وفي المقابل، تهدف الحكومات إلى دعم منتجات يستخدمها الفقراء بشكل غير متناسب لكي يحصلوا على حصة أكبر من الدعم.

ويحظى الدعم في الغالب بشعبية سياسية لأسباب عديدة. أولها الشفافية؛ ففي حالة دعم الطاقة مثلا، يحصل المستهلكون على الطاقة بالسعر المدعم في محطات توزيعها. والسبب الثاني يرجع إلى استفادة الجميع من الدعم، فربما حظي بمساندة سياسية أوسع من البرامج التي تعود بالمنفعة على الفقراء وحدهم. وأخيرا، تستطيع الحكومات أن تدعي أنها تؤثر على ما يستهلكه الناس، على سبيل المثال، بدعم البيض والحليب لضمان حصول الأطفال على ما يكفيهم من البروتين، بدلا من الدعم النقدي الذي قد يضيعه الفقراء على سلع مغرية، مثل الكحول أو التبغ.

ولم تثبُت صحة هذه الأقاويل دائما في الواقع العملي. فحصول الفقراء على حصة أكبر من الدعم يدعو إلى دعم ما يطلق عليه الاقتصاديون «السلع الأدنى»، وهي السلع التي يتراجع الطلب عليها كلما ازداد الناس غنى — مثل الكسافا حينما يفضل الجميع الأرز، والغذاء منخفض الجودة، وما إلى ذلك. إن دعم السلع الأدنى لا يحظى بشعبية في الغالب، وبدلا من ذلك، ينتهي الأمر بتقديم معظم الدعم على السلع اليومية — وهي أشياء يشتري الناس منها كميات أكبر كلما زاد دخلهم. والنتيجة هي إضعاف عمليات إعادة التوزيع،

نظرا لأن المنفعة تعود في معظمها على الطبقة المتوسطة، أو حتى على الأغنياء.

كذلك فإن سداد فواتير السلع الأكثر شعبية يجعل تكاليف الدعم باهظة. ودعم الطاقة مثال تقليدي على هذا الأمر. ونظرا لإتاحة الدعم للجميع، فيجب أن يكون كبيرا بما يكفي لضمان حصول الفقراء على حصة معقولة، وفي كثير من الحالات، يعود كثير من المنافع على الطبقة المتوسطة، وليس على الفقراء. وبالفعل، فإن تكلفة الإنفاق على هذا النوع من الدعم مرتفعة للغاية، حتى أن المبالغ التي ستوفرها الحكومة عن طريق إلغاء دعم الطاقة في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية تتجاوز ما ينفقه كثير منها على الصحة العامة.

وللدعم أيضا آثار تشوهية. فدعم الطاقة، على سبيل المثال، له تداعيات خطيرة على البيئة. ودعم أغذية معينة، مثل الأرز، يمكن أن يسفر عن نتائج سلبية تحول دون الحصول على غذاء متوازن. أما فكرة إضاعة الفقراء للنقود بإنفاق جزء كبير منها على ما يُسَمَّى السلع المغرية فقد ثبت زيفها مرات كثيرة، مما يضعف قدرا كبيرا من المبررات الساعية لمحاولة التأثير على أوجه إنفاق الناس للنقود في المقام الأول.

ونظرا للتكلفة والآثار التشوهية التي تنتج عن الدعم الشامل، يعمل كثير من البلدان على تثبيت كمية السلع المُدعمة التي يمكن أن تحصل عليها كل أسرة، وربما قصرها على الأسر الفقيرة، إلا أن هناك مجموعة أخرى من التحديات التي تنشأ عن ذلك، مثل إنشاء نظام بيروقراطي لتوزيع السلع ورصد المستفيدين ومقدار ما ينالهم منها. وتتعرض هذه النظم عموما لقدر كبير من مخاطر الفساد والتسرب، نظرا للمصاعب في إدارتها.

الوصول إلى الأسر المستحقة

لهذه الأسباب، تعمل الاقتصادات النامية حاليا على الابتعاد عن الدعم العيني المُعَمَّم (أو المحدود) والتحويلات إلى الفقراء والاتجاه إلى التحويلات النقدية متعددة الأشكال الموجهة للمستحقين. فتأثير النقد حيادي ولا يؤدي بالتالي إلى تشويه ما يشتريه الناس. إضافة إلى ذلك، تشير الأدلة إلى أن عواقب التحويلات النقدية على جانب العرض في سوق العمل ضعيفة — أي أن هذه البرامج لا تبدو غير مشجعة على العمل، وهو في الغالب أحد مصادر القلق عندما يتعلق الأمر ببرامج التحويلات. وأخيرا، وباعتبار ذلك منفعة إضافية، يمكن استخدام التحويلات النقدية كمحفز مالي لتمهيد الصدمات الاقتصادية الكلية السلبية من خلال توزيع النقود مباشرة على الأسر الفقيرة ذات الميل الحدي للاستهلاك.

وتنتشر بالفعل برامج التحويلات النقدية الموجهة في الاقتصادات المتقدمة. على سبيل المثال، تقدم الولايات المتحدة للأسر الفقيرة العاملة تحويلات نقدية من خلال «الخصم الضريبي على الدخل المكتسب». وتستطيع حكومة الولايات المتحدة أن تقدم هذا النوع من التحويلات لأن النظام الضريبي يُمكِّنها من التحقق من أي الأسر هي الفقيرة، كما أن الجهاز المصرفي الرسمي لديه آليات فعالة تضمن حصول الفقراء على التحويلات.

وعلى العكس من ذلك، كثير من الاقتصادات النامية يواجه تحديات في توجيه التحويلات وتوزيعها، على السواء. فاشتغال القوى العاملة في الاقتصاد غير الرسمي يعني أن النظام الضريبي لا يرصد سوى عدد قليل من الناس، وبالتالي يصعب التحقق من الدخل. وكثير من الأسر لا يملك حسابات مصرفية، والنتيجة هي أن تحويل الأموال إليها يتسم بالصعوبة من الناحية اللوجستية.

وهذه التحديات جسيمة، لكن الاقتصادات النامية تسعى لإيجاد السبل للتغلب عليها.

أولا، هناك طرق بديلة لتوجيه التحويلات إلى الفقراء. وأحد المناهج الشائعة هو «اختبار قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل»، حيث تتوقع الحكومات مستوى الدخل باستخدام بيانات توفرها العمليات الدورية الشبيهة بالتعداد السكاني واسع النطاق التي تجمع معلومات عن الأصول التي يسهُل التحقق منها (مثل المادة التي بُني منها سقف منزل الأسرة وأرضيته) والعوامل الديمغرافية. والأسر التي يُتوقع حصولها على دخل أقل من حد معين تحصل على إعانات لمدة محددة (لحين إجراء التعداد التالي مثلا).

ويمكن أن تصبح هذه الأساليب فعالة بقدر كبير في تنفيذ عملية إعادة التوزيع. على سبيل المثال، أجرينا مقارنة في دراسة سابقة لنا بين ما سيحدث إذا أُعطيت التحويلات لمن وُجِد أنهم مؤهلون بناءً على اختبار قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل مقارنة بما سيحدث إذا قُسِّمت الميزانية نفسها ببساطة بالتساوي على الجميع (من خلال التحويلات النقدية المُعَمَّمة، وتُعرف كذلك بالدخل الأساسي المُعَمَّم) في حالة اثنين من البرامج في إندونيسيا وبيرو.

حتى وبرغم أن هناك عيوبا تشوب توجيه التحويلات بناء على قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل، نجد أنه ينتج مستوى رعاية إجمالية أعلى من التحويلات المُعَمَّمة، لأن قياس السعة المالية يركز المنافع على مستوى الفقراء. وبعبارة أخرى، التحويلات حسب المستفيدين ستكون أصغر بكثير في حالة البرامج المُعَمَّمة مقارنة بالتحويلات الموجهة؛ وذلك عادة نتيجة القيود على الموازنة ككل، وصعوبة الاختيار بين أولويات الإنفاق الحكومي (مثل تنمية البنية التحتية والتعليم وما إلى ذلك). وبالفعل، فإن التحويلات المُعَمَّمة لا تنجح إلا عند حدوث خطأ كبير في توجيه الإعانات للمستحقين.

وبرغم أن التكاليف الإدارية لاختبار قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل قد تبدو مرتفعة في ظل جمع كل البيانات المطلوبة، فإن تكاليف المسح لا تُذكر مقارنة بالمبلغ الذي توفره بتخفيض عدد الأغنياء الذين يحصلون على تحويلات.

وبطبيعة الحال، هناك دائما استثناءات. فقد تبدو التحويلات المُعَمَّمة أكثر جاذبية عندما تكون هناك درجة كبيرة للغاية من عدم المساواة في توزيع الدخل — حيث يجتمع في مكان واحد عدد كبير ممن يعيشون في فقر مدقع وعدد صغير ممن يعيشون في ثراء فاحش. وبالمثل، إذا كان الفقر مؤقتا، فإن اختبار قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل، الذي يستهدف المتوسط طويل المدى للدخل السابق، قد يسمح بإغفال الفقراء. وإضافة إلى ذلك، فإن الأخطاء في استهداف المستحقين التي تُقتَرف في اختبارات قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل تسبب كذلك عدم المساواة بين الفقراء في نفس المستوى، بينما يمكن لوضع حدود على الدعم المُقَدَّم للطبقة المتوسطة أن يولد شقاقا سياسيا.

لكن وُجِد أن الطرق الأخرى — بداية من الحض على مشاركة المجتمعات في هذه العملية وحتى تطبيقها على أساس الطلب — ساهمت في تحسين توجيه المنافع للمستحقين من أبعاد مختلفة، منها الارتياح للبرنامج وزيادة المرونة في توقيت تحديد هوية المستفيدين. على سبيل المثال، إذا قامت المجتمعات بالتحقق من القائمة النهائية للمستفيدين، يمكنها إضافة الأسر المُستبعدة. وبدلا من زيارة كل الأسر لإجراء مسح قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل، فإن الأسر التي تعتقد أنها مؤهلة للاستفادة من التحويلات يمكن أن تسجل بياناتها في أحد المكاتب المعنية؛ ولا يحتاج الأمر إلى القيام بزيارات منزلية للتحقق من الأوضاع إلا في حالة الأسر القريبة من المستوى الحدي الذي يجعلها مؤهلة للاستفادة. وإدخال هذه المناهج الإضافية لتكمل الاختبار يمكن أن يساعد في التغلب على بعض تحديات توجيه المنافع للمستحقين.

وكيف يمكن توزيع النقدية؟ تشهد الأجهزة المصرفية والتكنولوجيا تغيرات سريعة في كثير من الاقتصادات النامية، مما يحد من التسرب في توزيع النقدية. ويتبين من دراسات أُجريت مؤخرا أن التكنولوجيا المصرفية الحديثة — البطاقات الذكية البيومترية — يمكن أن تساعد بشكل كبير في الحد من الفساد في برامج التحويلات النقدية. وبينما تواصل النقود الإلكترونية المحمولة اكتساب أهمية أكبر، فمن المرجح أن تؤدي دورا متزايدا في تسليم التحويلات.

زيادة القدرات

كيف تستطيع الاقتصادات النامية أن تحسن قدرتها على توفير الحماية الاجتماعية؟

- تعزيز النظام الضريبي: مقارنة بالوضع في الاقتصادات المتقدمة، تُحَصِّل البلدان الأقل دخلا جزءا أصغر من إجمالي الناتج المحلي وتواجه بالتالي قيودا أشد على موازناتها. ولكن بدون توافر أموال كافية لدى الحكومة، ستكون إعادة التوزيع مستحيلة. ومع تغطية السلطة الضريبية ذات الصلة لمزيد من المكلفين، يمكن أن تصبح الضريبة تصاعدية بدرجة أكبر.
- وضع نظم واضحة لتحديد المستحقين: في مثال أخضعناه للدراسة، كان من أكبر التحديات في التسجيل ضمن أحد برامج التأمين الصحي الحكومية عدم وجود نظام فعال لتحديد المستحقين وتتبع الأشخاص. ويشكل وجود نظام واضح يعمل بكفاءة لتحديد المستحقين أساسا ضروريا لنظم الحماية الاجتماعية.
- الاستثمار لتحقيق الفعالية في توجيه المنافع: إن تحديد المستفيدين من برامج التحويلات الموجهة يدعو إلى الاستثمار في بداية الفترة لوضع نظام للتوجيه من شأنه أن يحد من السعي لكسب الريع، ومن درجة استبعاد الأسر الفقيرة. وقد يبدو السعر المُعلن لهذه النظم مرتفعا، لكنه يتضاءل مقارنة بالتحويلات التي تُدفع. فإنفاق ١٪ أو ٢٪ من تكلفة التحويلات من أجل توجيهها بصورة أفضل

المبالغ التي ستوفرها الحكومات عن طريق إلغاء الدعم تتجاوز ما ينفقه كثير منها على الصحة العامة.

يمكن أن يُحْدِثَ فرقا هائلا في درجة مساهمة البرامج في تحسين الرعاية للفقراء.

- تحسين إمكانات الحصول على الخدمات المصرفية: في ظل نظم التكنولوجيا المصرفية الجديدة، خاصة الحصول على الخدمات المصرفية باستخدام الهواتف المحمولة، فإن المجال متاح لتحسين عملية توزيع التحويلات النقدية. لكن الأمر يتطلب التخطيط بدقة — بدءا من أنواع التكنولوجيا التي يمكن استخدامها وحتى طرق مساعدة الفقراء على الاستفادة من هذه التكنولوجيا وفهمها.
- إدراك الحاجة إلى استخدام مناهج متنوعة: على الرغم من أن تركيز هذا المقال يذهب في جانبه الأكبر إلى برامج مكافحة الفقر، فإن برامج التأمين — مثل معاشات التقاعد وإعانات البطالة — هي أيضا عنصر مهم في نظم إعادة التوزيع، إذ تساعد الأسر على الحد من المخاطر التي قد تفضي إلى تشويه سلوكها. FD

ريما حنا أستاذ كرسي جيفري شيا لدراسات جنوب شرق آسيا في كلية كيندي لعلوم الحكم في جامعة هارفارد، **عدنان خان** مدير البحوث والسياسات في المركز الدولي للنمو في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية ، و**بنجامين أولكن** أستاذ الاقتصاد في معهد ماساتشوسيتس للتكنولوجيا.