

دور الإنفاق الاجتماعي في الحد من مخاطر جائحة كورونا على الطبقات الفقيرة في البلدان العربية المهشة: بلدان مختارة

The role of Social Spending in reducing the risks of the Corona Pandemic on the Poor in Fragile Arab countries: Selected Countries

عمران شعبان هارون^{1*}، حازم حسانين محمد²، حساني شحات³

¹ كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة نالوت (ليبيا)، haronomran2@gmail.com

² كلية الاقتصاد والعلوم الادارية، الجامعة الأمريكية المفتوحة (واشنطن)، hazem.h1991@yahoo.com

³ كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة (مصر)، hassany_shahat2020@feps.edu.eg

تاريخ النشر: 2023/12/31

تاريخ القبول: 2023/06/13

تاريخ الاستلام: 2023/05/03

ملخص:

هدفت الدراسة الحالية إلى بحث دور الإنفاق الاجتماعي في الحد من مخاطر جائحة كورونا على الطبقات الفقيرة في البلدان العربية المهشة بالتطبيق على مصر ولبنان وتونس. وعبر منهج التحليل الوصفي، تختبر الدراسة فرضية مفادها "وجود دور إيجابي للإنفاق الاجتماعي في الحد من مخاطر جائحة كورونا على الطبقات الفقيرة في البلدان العربية المختارة. وقد أظهرت الدراسة أنه كان لكوفيد 19 تأثير كبير على الفقراء في المنطقة العربية، وذلك بسبب انخفاض الدخل عقب التوقف عن العمل من ناحية وعقب تقليل ساعات العمل من ناحية أخرى، ناهيك عن الجانب الثالث، المختص بارتفاع أسعار السلع. كما أظهرت الدراسة، فشل في تحقيق الرعاية الاجتماعية لمن هم يستحقون، مما يشير إلى أن دور الإنفاق الاجتماعي في الحد من هذا الفقر يظل ضعيفا في المنطقة العربية بأكملها وفي الدول محل الدراسة.

الكلمات المفتاحية: الإنفاق الاجتماعي، جائحة كورونا، الفقر، المهاشة، الدول العربية.

تصنيف JEL: D31 ، F52 ، H50.

Abstract:

The current study aimed to examine the role of social spending in reducing the risks of the Corona pandemic on the poor classes in the fragile Arab countries by applying to Egypt, Lebanon and Tunisia. Through the descriptive analysis approach, the study tests the hypothesis that "there is a positive role for social spending in reducing the risks of the Corona pandemic on the poor classes in the selected Arab countries. The study showed that Covid 19 had a significant impact on the poor in the Arab region, due to the decline in incomes after stopping." From work on the one hand and after reducing working hours on the other hand, not to mention the third aspect, which is concerned with the rise in commodity prices. Which clearly indicates that the role of social spending in reducing this poverty remains weak in the entire Arab region and in the countries under study.

Keywords : Social Spending, Coved19, Poverty, Fragility, Arab countries.

Jel Classification Codes: D31 ، F52 ، H50

*المؤلف المرسل

مقدمة:

في أوائل التسعينيات، تم تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية من قبل العديد من البلدان للتعامل مع الأزمات الاقتصادية والاجتماعية. وفي الآونة الأخيرة، أدرج قادة العالم الحماية الاجتماعية في خطة التنمية المستدامة لعام 2030، وذلك بسبب دورها الحيوي في مكافحة الجوع، والحد من الفقر، وعدم المساواة الاجتماعية (الأمم المتحدة، 2015، ص5).

علاوة على ذلك أشار (Niño-Zarazúa et al. 2012. p3)، إلى أن الحماية الاجتماعية لها ثلاث وظائف رئيسية: حماية المستويات الأساسية للاستهلاك، وتسهيل الاستثمار البشري، ومساعدة الفقراء في التغلب على بعض الصعوبات. كما أكد (Fiszbein et al, 2014. P4)، أن الدور الرئيسي للحماية الاجتماعية في جدول أعمال ما بعد عام 2015 هو "أداة لتحقيق أهداف الحد من الفقر، والحد من عدم المساواة، والحد من المخاطر والضعف". كما أن الحماية الاجتماعية تشمل ثلاثة مكونات رئيسية، هي التأمين الاجتماعي، والتدخل في سوق العمل، وبرامج المساعدة الاجتماعية.

ومع ما يزيد عن 262 مليون حالة مؤكدة في جميع أنحاء العالم أصيبت بفيروس كورونا حتى التاسع والعشرين من نوفمبر 2021، لا يزال نطاق العدوى يتزايد في معظم البلدان المتضررة، حيث تسبب COVID-19 في معاناة بشرية هائلة مع تداعيات خطيرة وطويلة الأجل على صحة الناس ورفاههم ونوعية حياتهم. وإلى جانب المخاطر الواضحة جدًا من تحور هذا الفيروس وتنامي تحوراته على الصحة والاقتصاد، يؤثر الوباء أيضًا على الترابط الاجتماعي للناس، وثقتهم في الأشخاص والمؤسسات، ووظائفهم ودخولهم، فضلاً عن فرض خسائر فادحة من حيث القلق والخوف. ينتشر مرض كوفيد-19 في وقت ترتفع فيه معدلات عدم المساواة والضغط الاجتماعي في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية؛ ولا يزال العديد من الأشخاص والمجتمعات يتخلفون عن الركب على الرغم من تحسن متوسط ظروف المعيشة في السنوات العشر الماضية أو نحو ذلك (United Nations, 2015. P8).

ولذلك، استحدثت الكثير من الدول حول العالم سياسات للحماية الاجتماعية للاستجابة لمستجدات فيروس كورونا، حيث يمثل الإنفاق الاجتماعي على قطاعات الصحة والتعليم والإعانات المباشرة علاوة على مخصصات التأمينات والمعاشات وبرامج التكافل الخاصة، آلية هامة لإعادة توزيع الدخل وتأمين الاحتياجات الأساسية لملايين البشر من الفقراء ومحدودي الدخل، وخاصة في ظل الأزمات. وبينما تتخذ الحكومات إجراءات لتقوية شبكات الأمان الاجتماعي سيستغرق تنفيذ سياسات الرعاية التكميلية الموجهة إلى العمال غير النظاميين والعاملين الذين لا تغطيهم شبكات الأمان الاجتماعي بعض الوقت.

وفي الوقت نفسه، يتعين على عدد كبير من الأسر التعامل مع احتمال الوقوع في براثن الفقر بسبب انخفاض دخلها المرتبط بالأزمة الصحية، ومحدودية الهوامش المالية الوقائية. على سبيل المثال في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، يعاني أكثر من واحد من كل ثلاثة أفراد من انعدام الأمن المالي - أي على الرغم من أنهم ليسوا فقراء بناءً على قياسات الدخل التقليدية، إلا أنهم لا يمتلكون الأصول المالية الكافية لإبقاء أسرهم فوق خط الفقر لأكثر من 3 أشهر، إذا توقف فجأة. هذا الخطر مرتفع بشكل خاص بالنسبة للشباب، والأشخاص الذين تلقوا تعليمًا دون المستوى العالي، وللأزواج الذين لديهم أطفال، والذين هم أيضًا من بين أولئك الذين يتعين عليهم التعامل مع إغلاق المدارس ومسؤوليات الرعاية الجديدة. وقد تواجه العائلات الوحيدة الوالد (خاصة تلك التي ترأسها نساء) أيضًا تحديات معقدة من فقدان الدخل، وصعوبات رعاية الأطفال، ونقص دعم الأسرة (OECD, 2020. P13).

إشكالية الدراسة: فرضت جائحة كورونا على الحكومات العربية كغيرها من دول العالم، زيادة مخصصات الإنفاق الاجتماعي وخاصة تلك المتعلقة بالرعاية الصحية والإنفاق على العاملين بالقطاع الصحي وشراء المستلزمات الطبية، بجانب توفير برامج وحزم مالية وتحويلات للعاملين بالأنشطة الاقتصادية التي تضررت جراء جائحة كورونا. إذ إن مثل تلك التدابير ساهمت في الحد من الآثار السلبية

على الطبقات الفقيرة والأكثر عرضة للفقر والتي لازالت تعاني من تبعات انتشار فيروس كورونا. وعلى هذا النحو، تحاول الدراسة الحالية الاجابة عن الإشكالية التالية:

ما هو دور الإنفاق الاجتماعي في الحد من مخاطر جائحة كورونا على الطبقات الفقيرة في البلدان العربية بالتطبيق على مصر ولبنان وتونس؟

فرضيات الدراسة: تركز الدراسة على فرضيتين أساسيتين:

• وجود دور متعدد الأبعاد للإنفاق الاجتماعي في الحد من مخاطر جائحة كورونا على الطبقات الفقيرة في البلدان العربية المختارة.

• تم اتخاذ إجراءات استعجالية ضمن اليات الحماية الاجتماعية للحد من اثار جائحة كورونا في كل من مصر، لبنان و تونس.

هدف الدراسة: هدفت الدراسة الى البحث عن دور الإنفاق الاجتماعي في الحد من مخاطر جائحة كورونا على الطبقات الفقيرة في البلدان العربية بالتطبيق على مصر ولبنان وتونس. وذلك من اجل اظهار الجهد الحكومية المبذولة في مواجهة اثار الجائحة.

اقسام الدراسة: تم تقسيم الدراسة إلى أربعة محاور اساسية، أولها يعرض سمات الإنفاق الاجتماعي بالمنطقة العربية. ويأتي الثاني، باحثا عن انعكاسات جائحة كورونا على المنطقة. فيما يختص الثالث، بعرض أهم برامج الحماية الاجتماعية للاستجابة للجائحة. ورابعاً، توفير مصادر دائمة للدخل وزيادة كفاءة الانفاق الاجتماعي. يليها النتائج وقائمة المراجع.

المحور الأول: سمات الإنفاق الاجتماعي بالمنطقة العربية

على مدار السنوات الثلاث الأخيرة وبالتحديد (2019-2022)، عانت المالية العامة العربية من وضعيات صعبة، تعاسرت على إثرها مراميتها وتصدعت أركانها. وما فتئت أزمة جائحة كورونا التي أجبرت العالم على الإغلاق القسري وأوقفت النشاط الاقتصادي عنوة، حتى دخل العالم في حرب جديدة من لم يكن طرفاً فيها، أصيب بشررها، إندلعت من الجانب الروسي تجاه دولة أوكرانيا. لذلك، حق أن يطلق على العقد الأخير عقد الأزمات المتوالية والمتتالية، فلا يبرح العالم عامة والعالم العربي خاصة خروجا من أزمة حتى يدخل في أزمة أخرى. وتنتج المنطقة العربية مجتمعة ما يقارب من 2432 مليار دولار بالأسعار الجارية للدولار الأمريكي عام 2021، غير أنها أكثر المناطق العالمية إتهاباً وأكبرها تصدعا بالأزمات سواء كان ذلك نتاج أزمة نابعة من الداخل أو نزاعات وصراعات تأتي من العالمي الخارجي (حسانين، 2022).

وتأتي السياسة المالية دوماً في مرمى البصر، كأحد أكثر السياسات التي يلتجأ إليها، للحد من آثار الصدمات والأزمات. وبالنظر إلى أن السياسات المالية قد إفهكت على مدار السنوات الماضية لتتلافى تبعات إنخفاض أسعار النفط من جانب وتداعيات فيروس كورونا والأغلاقات الاقتصادي، حيث بادر صانعي السياسات نحو تقديم حزم تحفيزية للخروج من الوضع الاقتصادي المتأزم.

ولقد عانت أنظمة الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية لسنوات عديدة من عدد من أوجه القصور الشديدة. وتميل أنظمة التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي إلى التقويض بسبب انخفاض التغطية، ودرجة عالية من التجزئة وعدم الاستدامة المالية. لفترة طويلة، كانت الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات تتكون في الغالب من الإعانات الشاملة، في حين كانت أشكال المساعدة الاجتماعية الأخرى هامشية. بشكل عام، أدى الافتقار إلى الاتساق والتنسيق إلى تقويض فعالية وكفاءة أنظمة الحماية الاجتماعية. وباختصار تتمثل بعض التحديات الرئيسية التي تواجه البلدان العربية في مسألة الانفاق الاجتماعي والحماية الاجتماعية في

توفير الحماية للسكان الفقراء والضعفاء، والأشخاص في "الوسط المفقود" أي الطبقة الوسطى. ويتألف الجزء الأخير بشكل رئيسي من العمال غير الرسميين، الذين يتم توظيفهم غالباً في المشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر أو في ما يسمى بالمهن الحرة (الحامون والأطباء والمتعاقدون الأفراد).

ويميل هؤلاء الأشخاص في "الوسط المفقود" إلى عدم المشاركة في صناديق التأمين الاجتماعي، وهم أيضاً غير مؤهلين للحصول على المساعدة الاجتماعية المستهدفة مثل التحويلات النقدية. مع تقدم الدول العربية في تغطية الفقراء، يجب عليها توسيع نطاق رؤيتها لتشمل القطاع غير الرسمي لضمان وصول الحماية الاجتماعية إلى كل فرد في المجتمع (ESCWA, 2019. P5).

ويقاس مؤشر الدول الهشة مؤشر الحالة الهشة (0منخفض - 120 مرتفع)، حالات ما قبل الصراع، والصراع النشط، وما بعد الصراع. ويتألف المؤشر من اثني عشر مؤشراً لمخاطر الصراع تُستخدم لقياس حالة الدولة في أي لحظة: جهاز أمني، ونخب فتوية، وشكاوى جماعية، وتدهور اقتصادي، وتنمية اقتصادية غير متكافئة، وهروب البشر وهجرة الأدمغة، وشرعية الدولة، والخدمات العامة، حقوق الإنسان وسيادة القانون والضغط الديموغرافي واللاجئين والمشردين داخلياً والتدخل الخارجي. كلما ارتفعت قيمة المؤشر، زادت "هشاشة" البلد. ويظهر الجدول رقم (1)، تطور ترتيب الدول المختارة محل الدراسة في مؤشر الهشاشة الدولي خلال الفترة (2006 - 2021).

الجدول رقم (01) تطور تصنيف الدول محل الدراسة في مؤشر الهشاشة خلال الفترة (2006 - 2021)

السنوات/ الدولة	مصر	لبنان	تونس
2006	31	65	100
2007	36	28	121
2008	40	18	122
2009	43	29	121
2010	49	34	118
2011	45	43	108
2012	31	45	94
2013	34	46	83
2014	31	46	78
2015	38	40	86
2016	38	40	88
2017	36	43	89
2018	36	44	92
2019	34	44	95
2020	35	40	95
2021	39	34	94

المصدر: إعداد الباحثين اعتماداً على :

- Source: The Fund for Peace (FFP), 2021, Country Dashboard, <https://fragilestatesindex.org/country-data/>.

وعلى صعيد الاقتصادات العربية، لم تكن تداعيات الأزمة الرهنة عنها بعيدة، فقد (بلحاج، 2022، 13)، القنوات الرئيسية لتأثير الأزمة في خمس فئات وهي: (1) صدمات أسعار الغذاء (لاسيما القمح)، (2) زيادات أسعار النفط والغاز، (3) عزوف المستثمرين عن المخاطر/جنوحهم إلى الاستثمارات الآمنة (الأمر الذي قد يؤثر على تدفقات رؤوس الأموال الخاصة على الأسواق الصاعدة ككل، (4) تحويلات المغتربين، و(5) السياحة.

كما يتمثل التحدي الرئيسي الذي يواجهه الدول العربية التي تقع في مرحلة تحول، في كيفية إدارة النفقات الاجتماعية، مثل إنفاق الدولة على الصحة والتعليم وإعانات المواطنين الفقراء والمعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص، ومن بين السمات البارزة للإنفاق الاجتماعي، هو أن المبالغ التي يتم إنفاقها على الإنفاق الاجتماعي - حوالي 40٪ إلى 50٪ من الناتج المحلي الإجمالي - مرتفعة في الدول العربية، بما في ذلك المغرب وتونس ومصر والأردن ولبنان وسوريا. هذا يعني أن فرص تخصيص موارد إضافية للنفقات الاجتماعية ضئيلة.

بالإضافة إلى ذلك، يتميز الإنفاق الاجتماعي بانخفاض مستويات الكفاءة، لا سيما في مجال الرعاية الصحية والتعليم - وهما القطاعان اللذان يستحوذان على أكبر حصة من الإنفاق الاجتماعي. هذه القطاعات عادة لا تخضع للرقابة وتفتقر إلى المؤشرات لقياس كفاءتها التشغيلية. تذهب معظم النفقات للأجور والرواتب، وليس لمجالات مثل البحث والتطوير، والتي يمكن أن تساعد في تحسين الكفاءة وتقليل الهدر (Saif, 2011).

وعلى هذا النحو نلخص أهم سمات الإنفاق الاجتماعي بمجملتها، كما يلي:

- ارتفاع مخصصات الإنفاق الاجتماعي على الصحة والتعليم وأنشطة الإنفاق الأخرى كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وهذا يحد من فرص زيادة مثل تلك المخصصات مستقبلاً
- عدم كفاءة الإنفاق وصعوبة وصول الدعم لمستحقيه
- الإدارة المتقادمة والبيروقراطية الزائدة عن الحد
- تعاني اقتصادات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا النامية من انخفاض الإنفاق الصحي ونقص الموارد البشرية في قطاع الرعاية الصحية ونقص المعدات الطبية. إن إجمالي الإنفاق على الصحة للفرد في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أقل بكثير من متوسطات البلدان ذات الدخل المماثل.

المحور الثاني: انعكاسات جائحة كورونا على المنطقة العربية

لقد تسببت جائحة كورونا في توقف الأنشطة الاقتصادية وتفشي البطالة الكلية أو الجزئية، علاوة على توقف حركة الانتقال مما رفع من وتيرة الفقر وتعرض الأسر لفقدان مصادر الدخل. وعالمياً فأكثر من نصف سكان العالم كانوا، ولا يزالون، أو يخضعون مرة أخرى لشكل من أشكال نظام التباعد الاجتماعي المصمم لاحتواء الأزمة الصحية. وجاء انخفاض النشاط التجاري بشكل حاد بسبب مزيج من إجراءات السياسة والاستجابات الشخصية المصممة لتقليل مخاطر الإصابة بالفيروس، مع احتمال أن يكون الإجراء الشخصي أكثر أهمية من السياسة في الحد من النشاط الاقتصادي (Goolsbee & Syverson, 2020. P3).

وعند المقارنة بالأزمات الوبائية السابقة مثل الإيبولا والإيدز والسارس التي حدثت في سيراليون وليبيريا وجنوب إفريقيا وملاوي، فإن جائحة COVID-19 يمثل تهديداً عالمياً. وفقاً لذلك، يؤثر الوباء في جميع أنحاء العالم بشكل متنوع على البلدان ويؤدي إلى العديد من الآثار السلبية مثل أزمات الاقتصاد الكلي، والإفلاس، وزيادة عدم المساواة الاجتماعية، والفقر (Furman, 2020؛ Odendahl, 2020؛ Gali, 2020؛ and Springford 2020).

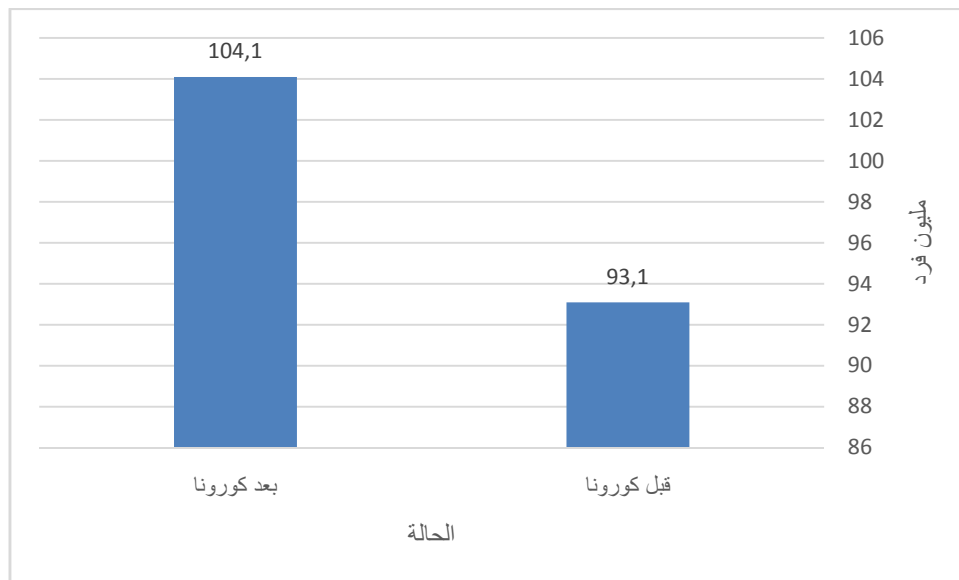
وهذا، من شأنه أن يؤثر على اقتصاد الدول ويزيد من سوء الأحوال المعيشية. وكان (McInnes, 2016, p17)، قد أكد أن الأوبئة أثرت في الغالب على الفقراء والفئات الضعيفة ذات الموارد المحدودة التي لا يمكن أن تسمح لهم بالتغلب على الآثار السلبية للأزمة. في هذا السياق، ركزت العديد من البلدان على تنفيذ استراتيجيات وتدابير مختلفة لإدارة الأزمات للتعامل مع الأثر السلبي لـ COVID-19.

وعربياً، يصيب كوفيد -19 المنطقة العربية في وقت تكون فيه الرعاية الصحية في العديد من البلدان مجزأة والرعاية الأولية غير متوفرة (United Nations, 2020, p6). ويبقى الأثر الأكبر لهذه الجائحة على المنطقة العربية، متمثلاً في وقوع قرابة 8.3 مليون شخص إضافي يسقطون في براثن الفقر. وذلك نتيجة لتوقف النشاط الاقتصادي والتباطؤ الاقتصادي الناجم عن COVID-19 سلباً على الوظائف والدخل والأعمال وتدفق التحويلات في المنطقة العربية، مما يؤدي إلى انكماش طبقة الدخل المتوسط.

ونتيجة لذلك، سيقع ما يقدر بنحو 8.3 مليون شخص في دائرة الفقر، مما يعني أنه سيتم تصنيف ما مجموعه 101.4 مليون شخص في المنطقة على أنهم فقراء. يمكن أن تكون عواقب هذه الأزمة قاسية بشكل خاص على الفئات الضعيفة، وخاصة النساء والشباب، وأولئك الذين يعملون في القطاع غير الرسمي الذين لا يتمتعون بالحماية الاجتماعية والتأمين ضد البطالة. ويزداد التحدي تعقيداً بسبب الافتقار إلى أراضيات الحماية الاجتماعية وخطط الحماية الاجتماعية غير الشاملة في بعض البلدان العربية.

كذلك، تخسر المنطقة حوالي 60 مليار دولار سنوياً بسبب فقد الأغذية وهدرها. وعند الفرد 210 كجم في السنة، يقدر إجمالي الفاقد والمهدر من الطعام بحوالي ثلث طعام المنطقة. في بعض البلدان، يصل معدل الفاقد والمهدر من الأغذية للفرد إلى 427 كجم سنوياً. من خلال الحد من فقد الأغذية وهدرها بنسبة 50 في المائة على الأقل، سيزداد دخل الأسرة بما لا يقل عن 20 مليار دولار. بالإضافة إلى ذلك، ستعمل المنطقة على تحسين توافر الغذاء بشكل كبير، وتقليل وارداتها الغذائية، وتحسين ميزانها التجاري (ESCWA, 2020, p14). ومن ثم، فالاقتصاد العربي بحسب دراسة (محمد، 2020)، قد وقع في منطقة بين مطرقة النفط وسندان الكورونا.

الشكل رقم 01: أثر جائحة كورونا على حجم الفقر في المنطقة العربية



المصدر: إعداد الباحثين اعتماداً على تقديرات الاسكوا (ESCWA, 2020).

كما سيكون لتفشي COVID-19 وما يترتب على ذلك من حظر الإغلاق تأثيراً أعمق على الفقراء والأكثر ضعفاً، وذلك بسبب ارتفاع الأسعار، فقدان الوظائف، فقدان التحويلات المالية والصعوبات في الوصول إلى الخدمات الأساسية مثل التعليم والرعاية الصحية. وتشير التقديرات إلى أن المنطقة العربية ستفقد 1.7 مليون وظيفة على الأقل في عام 2020، مما سيضيف المزيد من المصاعب على الفقراء والفئات الأكثر ضعفاً (الأمم المتحدة، 2020، ص23).

وعليه، فقد شهدت أوضاع المالية العامة في الدول العربية تحسناً خلال عام 2021 بعد تراجعها بسبب تداعيات جائحة كوفيد-19 خلال عام 2020. فقد أدى تعافي النشاط الاقتصادي خلال عام 2021 إلى ارتفاع الإيرادات الضريبية في ظل التحسن النسبي في مستويات الاستهلاك والاستثمار وحركة التجارة الخارجية. كذلك أدى خروج عدد من الدول العربية كلياً أو جزئياً من سياسات التحفيز المالي التي تبنتها بإطار التصدي لتداعيات الجائحة، إلى تحسن إيرادات الضرائب والرسوم الحكومية، كما ساهم ارتفاع أسعار النفط العالمية خلال عام 2021 في زيادة الإيرادات النفطية، ما دعم بشكل كبير أوضاع المالية العامة في الدول العربية المصدرة للنفط (صندوق النقد العربي، 2020، ص143).

ورغم تزايد قيمة الإنفاق العام كقيضة مطلقة من قرابة 894 مليار دولار عام 2020 إلى ما يقارب 902 مليار دولار عام 2021، إلا أن نسبة هذا الإنفاق العام قد تراجعت من 35.7% إلى 31.5% في نفس الوقت. في سياق متصل، فقد تراجعت نسبة عجز الموازنة العامة إلى إجمالي الناتج % من -8.2% عام 2020 إلى -3.7% عام 2021. وذلك بحسب بيانات بيانات صندوق النقد العربي.

المحور الثالث: برامج الحماية الاجتماعية واستجابتها للجائحة

قبل أزمة COVID-19، كانت الإيرادات الضريبية، وهي الشكل الرئيسي للموارد العامة المحلية وأكبر مصدر منفرد لتمويل التنمية، غير كافية في عدد كبير من البلدان، لا سيما بالمقارنة مع احتياجات الإنفاق على أهداف التنمية المستدامة، وذلك لضعف الحصيلة الضريبية من جانب عدم كفاءة تحصيلها من جانب آخر. ومن بين 124 دولة مؤهلة للحصول على المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA) مع البيانات المنشورة حول الإيرادات الضريبية في عام 2017، فإن أكثر من الثلث (46) لديها نسب الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي أقل من 15%، وهو معيار يُنظر إليه على نطاق واسع على الدولة الفعالة الأداء وتعزيز التنمية الاقتصادية. وما يقرب من ثلثي البلدان في هذه العينة (79) جمعت عائدات ضريبية أقل من 20% من الناتج المحلي الإجمالي (Gaspar, Jaramillo and Wingender, 2016, p15).

كما توفر الموارد المحلية الأخرى بالمثل وسائل مالية مهمة للإنفاق والاستثمار الداعم لأهداف التنمية المستدامة. وفي خضم عدم وجود أولويات للإنفاق الاجتماعي قبيل أزمة كورونا، تبدل الموقف في أعقابها، وسرقت تدابير الحماية الاجتماعية النظر في ظل تفشي الجائحة وتداعياتها المركبة. فقد تسبب وباء COVID-19 في بدء تنفيذ عدد غير مسبوق من تدابير الحماية الاجتماعية الجديدة والمبتكرة في كثير من الأحيان. وشمل ذلك الإنفاق على المساعدة الاجتماعية، التي لعبت دوراً حاسماً في إبعاد الناس عن الفقر (OECD, 2021, P9).

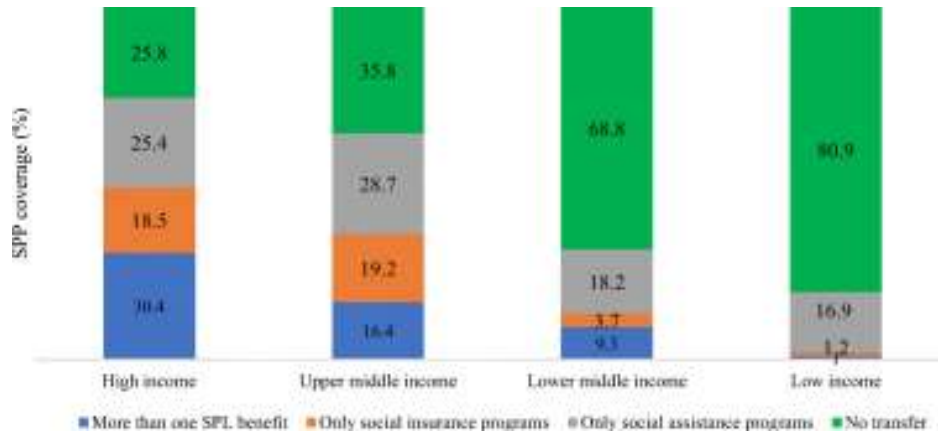
في حين أن البلدان ذات الدخل المرتفع خصصت ما متوسطه 847 دولاراً أمريكياً للفرد على جميع سياسات الحماية الاجتماعية (المساعدة الاجتماعية والتأمين)، فقد أنفقت البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل متوسط نصيب الفرد من 124 دولاراً أمريكياً فقط. ومن بين البلدان منخفضة الدخل فقط، فإن مبالغ الحماية الاجتماعية الإجمالية للفرد منخفضة تصل إلى 4 دولارات أمريكية (UNDP, 2021, p13).

وبالفعل، فقد تم تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية من قبل العديد من البلدان لمكافحة الجوع والفقر. لذلك، العديد من الدراسات من بينها (Andrews et al. 2018) (Hidrobo et al, 2018)، أبرز أن خطة الحماية الاجتماعية تلعب أدواراً رئيسية في دعم الفقراء للخروج من الفقر والجوع. في السابق، أشار العديد من المؤلفين إلى أن مشروع الحماية الاجتماعية يعالج الفقر المزمن، ويحد من عدم المساواة الاجتماعية، ويعزز سبل عيش الفقراء. وفقاً لذلك، انتشرت برامج الحماية الاجتماعية وتزايد الإنفاق الاجتماعي في بسرعة في إفريقيا حيث تضاعف عدد المستفيدين من هذه البرامج ثلاث مرات في آخر 15 عاماً. وبات هناك تأكيد على أن إيصال التحويلات النقدية له آثار مضاعفة على اقتصاد البلدان منخفضة الدخل (Alderman and Yemtsov, 2012, p12).

وفي ظل تفشي كوفيد 19 فيروس كورونا، ذكرت منظمة العمل الدولية (2020)، أن برامج الحماية الاجتماعية تحمي الفقراء والفئات الضعيفة خلال جائحة COVID-19. ووجهت برامج الحماية الاجتماعية لكل من كبار السن ومساعدات الرعاية الصحية، والحماية من البطالة، والضمان الاجتماعي، والتحويلات العينية والنقدية (Hallegatte and Hammer, 2020, p2).

وفقاً للبنك الدولي (2020)، حول العالم، حوالي 74.3٪ من السكان في البلدان ذات الدخل المرتفع، و64.2٪ من السكان في البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى، و 31.1٪ من السكان في البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى، و 19.1٪ من السكان في البلدان منخفضة الدخل مشمولون ببرامج الحماية الاجتماعية. ومع ذلك، فإن حوالي 80.9٪ من السكان في البلدان منخفضة الدخل لا تشملهم برامج الحماية الاجتماعية (الشكل 2).

الشكل (02): توزيع نسب برامج الإنفاق على برامج الحماية الاجتماعية بين فئات البلدان بحسب الدخل لسنة 2020



Source: (Gentilini, Almenfi; Orton; Dale, 2020).

ولا تزال معظم الحكومات في المنطقة العربية تواجه تحديات في تحديد وجهة النفقات العامة حسب أولويات التنمية الاجتماعية والاستدامة المالية الكلية. وغالباً ما يؤدي عدم وجود رصد شامل للنفقات الاجتماعية العامة إلى عدم كفاءة تخصيص الميزانية لدعم البرامج أو السياسات الاجتماعية المتعددة والمتداخلة، وغالباً ما تكون اعتمادات الميزانية على نحو غير ملائم أو غير كافٍ لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

ونظراً إلى ما تتعرض له الميزانيات العامة في البلدان العربية من ضغوط، لا تتسم مثل هذه الإدارة للنفقات بالاستدامة. فمن شأن الرصد الشامل للنفقات الاجتماعية العامة أن يحسن الكفاءة التخصيصية وفعالية الميزانية، كما أنه سيكون أداة تمكينية لترشيد مكونات الإنفاق نحو تحقيق أهداف مختلفة، بما في ذلك تقديم خدمات عامة جيدة و "استثمارات اجتماعية" تعزز التنمية الشاملة والاستقرار الاجتماعي،

وتعزيز النمو الاقتصادي والإيرادات مع الوقت. ويعد المزيج الصحيح من النفقات أمراً مهماً لدفع الاقتصاد والمجتمع نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وليس فقط مستويات أعلى من الإنفاق الاجتماعي (الإسكوا، 2019، ص7).

وفي مصر؛ إتخذت مصر إجراءات لاعتماد ميزانية بمبلغ 100 مليار جنيه، أو ما يعادل 1.7% من الناتج المحلي الإجمالي في العام المالي 2019/2020 لتمويل النفقات الصحية الاستثنائية وتعزيز برامج الحماية الاجتماعية لتوفير الحماية جزئية للفئات الأشد احتياجاً من التداعيات الاقتصادية الناتجة عن الجائحة (وزارة المالية، مرجع سابق).

وقد إرتكز مشروع موازنة 2022/2021 على استمرار تنفيذ الإصلاح الهيكلي من خلال إجراء عدد من الإصلاحات المالية والنقدية والاقتصادية الهامة لضمان استمرارية استقرار مؤشرات الاقتصاد الكلي وبما يدعم اقتصاد قوى متنوع يقود فيه القطاع الخاص قاطرة النمو وكذلك لضمان استدامة الآثار الإيجابية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي وتوزيع ثماره بشكل شامل ومستدام على جميع طبقات المجتمع، بالإضافة إلى الاستثمار بشكل أكبر في العنصر البشري وتحسين الخدمات الأساسية للمواطنين من خلال تطوير شامل لمنظومة الصحة والتعليم والأحور والمعاشات والتأمينات الاجتماعية وكذلك التوسع في تطبيق منظومة التأمين الصحي الشامل، والعمل على تحسين والتوسع في خدمات الإسكان والطرق ومياه الشرب والصرف الصحي.

ومن بين مستهدفات المالية العامة في مصر بشأن الفقر، تحقيق تكافؤ الفرص أمام المواطنين وتخفيض معدلات الفقر إلى ما دون 25% بنهاية برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي بدأ في نهاية عام 2016، مدعوماً من صندوق النقد الدولي (وزارة المالية، 2022).

تتضمن موازنة 2022/2021، مخصصات مالية لدعم السلع التموينية بنحو 87.2 مليار جنيه مقابل نحو 83.4 مليار جنيه فاتورة دعم السلع التموينية المقدرة للعام المالي الحالي. كما تعكس تقديرات الموازنة وجود مخصصات بقيمة 20 مليار جنيه لتمويل برنامج تكافل وكرامة وبما يسمح بتقديم دعم نقدي شهري لنحو 3.2 مليون أسرة من الأسر الأقل دخلاً. كما تستهدف بدء تمويل برنامج تطوير المشروع القومي لتنمية القرى والريف المصري من خلال إعادة توجيه مخصصات الموازنة بنحو 75 مليار سنوياً (من خلال اعتمادات الموارد الاستثمارية) جنيه لتمويل هذا المشروع. كما أن زيادة المخصصات الاستثمارية للصحة والتعليم بشكل كبير مع التركيز على تحسين البنية التحتية للقرى الريفية المستهدفة ضمن المرحلة الأولى لمبادرة الريف المصري. ويستهدف زيادة مخصصات الأغذية بالموازنة (تضمن الأغذية المدرسية) إلى 5.3 مليار جنيه بزيادة سنوية قدرها 31.1% ومخصصات الأدوية إلى 12.3 مليار جنيه بزيادة سنوية قدرها 12.0% ومخصصات المياه إلى 2.1 مليار جنيه بزيادة سنوية قدره 10%. ومخصصات النقل والانتقالات إلى 4.7 مليار جنيه (وزارة المالية، مرجع سابق، ص73).

وذلك كله لمواجهة الزيادات التي تتم في أسعار تلك السلع ولضمان قدرة الجهات على سداد تلك المستحقات بشكل منتظم للجهات الحكومية التي توفر تلك الخدمات لضمان الاستدامة المالية لتلك الجهات، وكذلك لتحمل الخزنة أعباء بعض هذه الخدمات عن الفئات غير القادرة. ويلخص الجدول رقم (2)، الإجراءات التي اتخذتها مصر لمواجهة آثار فيروس كورونا.

ورغم ذلك، فقد استمر تدني الإنفاق الاجتماعي في الموازنة الجديدة لعام 2022/2021، الصحة في المرتبة الخامسة في أولويات الإنفاق الحكومي. وزاد إنفاق الدولة في موازنة العام المالي الجديد على العديد من البنود، لكن هذه الزيادة لا تلائم التحديات التي فرضها وباء كورونا على الاقتصاد والخدمات الأساسية، وعلى رأسها الصحة؛ كما أن جانباً كبيراً منها يوجه إلى سداد الديون وفوائدها بما يحرم المواطنين من الاستفادة بأمورهم في تحسين أحوالهم خلال الأزمة التي يمرون بها.

الجدول (02): اجراءات مواجهة جائحة كورونا من طرف الحكومة المصرية

الإجراءات التي اتخذتها الحكومة المصرية لمواجهة آثار فيروس ال COVID-19

حتى ٢٦ يناير ٢٠٢١

الإجمالي	٢٠٢١/٢٠٢٠	٢٠٢٠/٢٠١٩	الإجراءات
١٦,٤٣٥	٨,٢١١	٨,٢٢٤	إجراءات لدعم قطاع الصحة العامة
٦٤,٤٩٦	٣٤,٢٢٧	٣٠,٢٦٩	دعم القطاعات المتأثرة
٣,٠٠٠	-	٣,٠٠٠	إجراءات عامة
١٧,٥٢٠	٩,٨٣٥	٧,٦٨٥	إجراءات خاصة بقطاع الصناعات
٢١,١٠٨	١٨,١٠٨	٣,٠٠٠	إجراءات خاصة بالمصدرين
٥,٤٦٨	٣,٠٨٤	٢,٣٨٤	طيران
١٤,٠٠٠	-	١٤,٠٠٠	المقاولون
٣,٤٠٠	٣,٤٠٠	٢٠٠	السياحة والثقافة
٧٣١	٢٩٢	٤٣٩	دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
١٣,٢٦٠	٤,٢٦٠	٩,٠٠٠	دعم الشرائح الضعيفة والتخفيف من الضغط المالي عنها
٤,٠٧٠	٣,٥٣٠	٥٤٠	دعم قطاعات أخرى
٩٨,٩٩٤	٥٠,٥٣٠	٤٨,٤٧٢	الإجمالي

المصدر: وزارة المالية المصرية، (2022: 36).

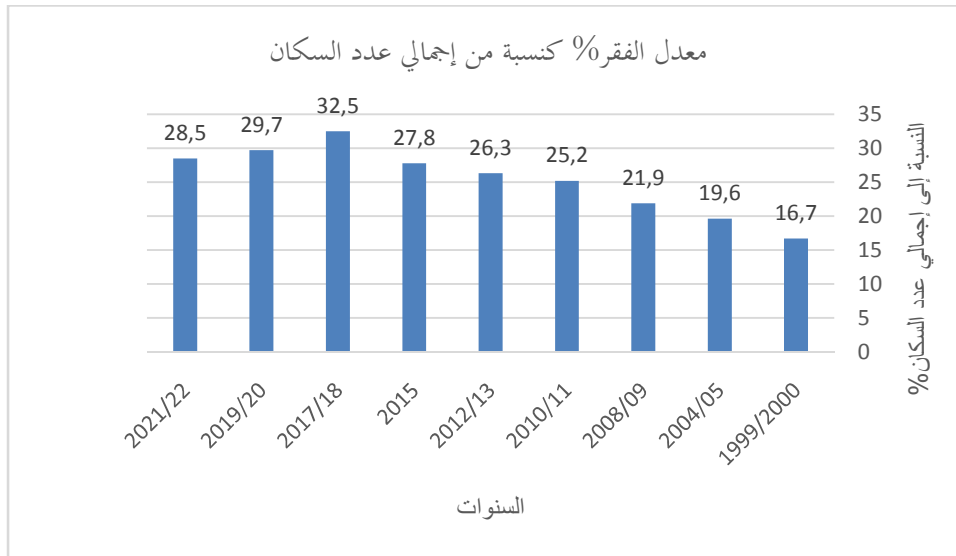
ويوضح التحليل أنه رغم استمرار الجائحة وتداعياتها ظل قطاع الصحة في المرتبة الخامسة في أولويات الإنفاق الحكومي. ومع زيادة مخصصاته بنحو 15 مليار جنيه عن العام السابق، فإنها ما زالت لا تتجاوز نصف ما حدده الدستور، على خلاف التأكيدات الحكومية حول التزامها بالنسبة المستهدفة. كما انخفض الإنفاق على قطاع الحماية الاجتماعية مقارنة بالعام المالي 2021/2020، رغم تزايد الحاجة إلى تلك الحماية في ظل الظروف الاقتصادية التي فرضها وباء كورونا، خاصة وأن نحو نصف مصروفات هذا البند تستخدم في سداد مديونية أموال التأمينات الاجتماعية لدى الخزنة العامة (المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، 2021).

وانخفض إنفاق الدولة على الدعم في الموازنة الجديدة، وخاصة على البنود التي يستفيد منها القطاع العائلي، مثل دعم التأمين الصحي والأدوية الذي انخفض نسبيا رغم استمرار وباء كورونا، ودعم المواد البترولية الموجه إلى القطاع العائلي الذي تراجع من 5.6 مليار جنيه إلى 3.7 مليار جنيه. بينما استقرت مخصصات بعض البنود رغم تزايد الحاجة إلى رفع الإنفاق عليها، مثل دعم العلاج على نفقة الدولة الذي بقيت مخصصاته ثابتة، في الوقت الذي تزايد فيه الاحتياج لهذا الدعم بسبب التداعيات الصحية الخطيرة لفيروس كورونا وفي وقت تراجع فيه مستويات المعيشة.

كما شهدت مخصصات معاش الضمان الاجتماعي وبرامج الدعم "تكافل" و"كرامة" ثباتاً في الموازنة الجديدة، رغم الزيادة المتوقعة في أعداد المعرضين إلى الفقر والفقر المدقع نتيجة تعطل بعض الأنشطة الاقتصادية، الذي انعكس على فرص العمل وعلى مستويات الأجور. ولا تزال معدلات الفقر مرتفعة للغاية رغم أن معدل الفقر انخفض من مستوى 32.5% إلى نحو 29.7%، مع استهداف الحكومة خفض هذه المعدلات إلى مستوى 28.5% خلال العام المالي الحالي 2021 / 2022.

وبحسب نتائج بحث الدخل والإنفاق الذي أجراه الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، للفترة من 2019-2020، أن معدلات الفقر على مدار 21 عاما منذ 1999 حتى 2020 استمرت في الارتفاع التدريجي، ولم تنخفض وتراجع لتتكسر مرة أخرى إلا في عام 2020 فقط، وهو ما رصده بحث الدخل والإنفاق الذي يجريه الجهاز كل عامين، أنظر الشكل التالي.

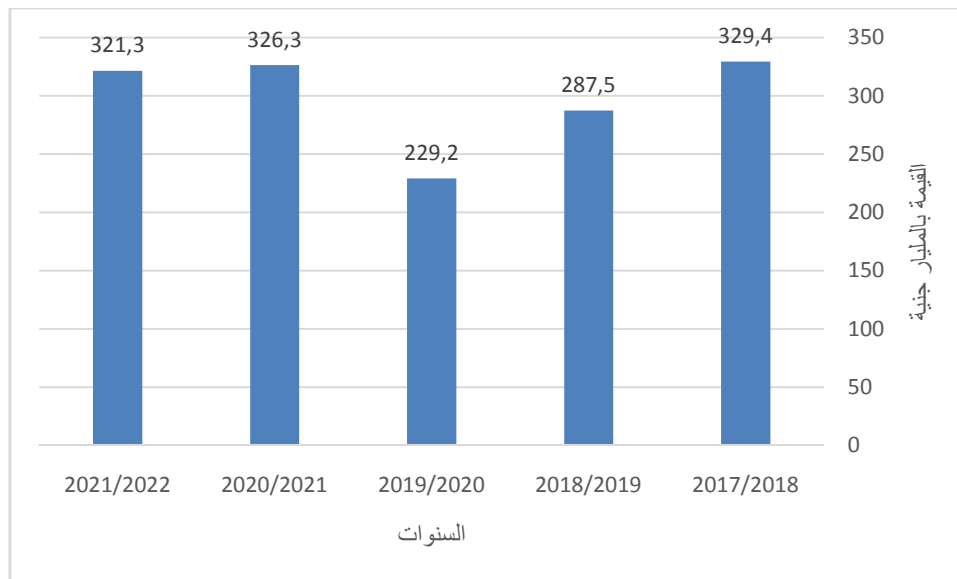
الشكل (03): معدل الفقر كنسبة من إجمالي عدد السكان في مصر



المصدر: إعداد الباحثين اعتماداً على بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

وعليه، فرغم انخفاض نسبة الفقر بشكل لا يتجاوز خلال العامين الأخيرين، إلا أن دور الإنفاق الاجتماعي في الحد من هذا الفقر يظل ضعيفاً مقارنة بأن الإنفاق على الخدمات الاجتماعية كما هو موضح في الشكر رقم (4)، يتراجع اللهم إلا في موازنة 2021/2020، التي تزايدت بفعل الكورونا.

الشكل (04): تكور إجمالي الإنفاق على الدعم و المنح و المزايا الاجتماعية في مصر 2022-2017



المصدر: إعداد الباحثين اعتماداً على بيانات وزارة المالية.

وفي لبنان؛ اتسمت الحماية الاجتماعية - كمعبر عن الإنفاق الاجتماعي - في لبنان تقليدياً بالتأمين الاجتماعي للعاملين في القطاع الرسمي والإنفاق المنخفض نسبياً على المساعدة الاجتماعية للبنانيين المستضعفين، ومعظمها في شكل إعفاءات من رسوم التعليم والصحة. الاعتماد الكبير على المنظمات غير الحكومية الخاصة والمجتمع المدني، والمنظمات الدينية في الغالب لتقديم المساعدة الاجتماعية، يميز التجربة اللبنانية أيضاً. تم تخصيص الجزء الأكبر من ميزانية وزارة الشؤون الاجتماعية لمثل هذه المنظمات لتوفير الخدمات للأطفال في الرعاية المؤسسية. يتم توجيه الإنفاق على الخدمات للأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن في الغالب من خلال المؤسسات الخاصة. ويعكس هذا الترتيب ضعف تقديم الخدمات العامة الذي تقوده الدولة تاريخياً ونهج "عدم التدخل" السائد الذي ميز السياسة الاقتصادية والاجتماعية في لبنان.

وقد نُشر قانون موازنة ٢٠٢٠ في الجريدة الرسمية في الخامس من آذار، بعد شهر واحد من مصادقة مجلس النواب عليه. ودخل القانون، الذي لم يوقع عليه الرئيس الجمهورية، حيز التنفيذ بموجب المادة ٥٧ من الدستور¹ في ضوء الأزمة المالية المستمرة وفي محاولة للحد من العجز، تضمنت الموازنة تدابير تقشفية خفضت إجمالي النفقات بمقدار ٤٠٨٤ تريليون ليرة (٢١٪) مقارنة بالعام الماضي. وفيما قد تساهم هذه التدابير المفصلة في الموازنة في تقليص نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي - البالغة حالياً ٦٠٪ - ستؤدي إلى تراجع الإنفاق على الاستثمارات الرأسمالية وشبكات الأمان الاجتماعي، ما سيزيد من التداعيات الاجتماعية والاقتصادية المتوقعة أن تنجم عن الأزمة.

وفي الواقع، جاء ٣٣٪ من إجمالي التخفيضات في الموازنة من الانخفاض في الاستثمار الرأسمالي والإنفاق الاجتماعي. فيما زادت الحكومة تدريجياً دعمها المالي المخصص للبرنامج الوطني لاستهداف الأسر الأكثر فقراً بمقدار ٥٠٠ مليارات ليرة (٨٪) والمعاشات والتعويضات التقاعدية بمقدار مليار ليرة (١٠٪)، عمدت إلى خفض النفقات الاجتماعية الأخرى، ما أدى إلى تراجع النفقات الاجتماعية بنسبة ٨٪ (٦٣١ مليار ليرة) مقارنة بعام ٢٠١٩ (المركز اللبناني للدراسات، 2020).

- تراجع الإنفاق على الرعاية الصحية - بما في ذلك رسوم المستشفيات وشراء الأدوية وتحويلات الخزينة إلى المنظمات غير الحكومية - بمقدار ٥٠ مليار ليرة تقريباً (٧٪). وانخفض الإنفاق على التعليم - بما في ذلك المنح الدراسية ومساعدات التعليم الابتدائي والثانوي والجامعي - بمقدار ١٣٦ مليار ليرة (٧٪). تراجع الإنفاق الحكومي على الإسكان بمقدار ٣٠٠ مليار ليرة - أي بنسبة ٨٨٪ مقارنة بالعام الماضي - بعد أن شهد ارتفاعاً بمقدار ٦٧ مليار ليرة في العام ٢٠١٩.

- تقلص الإنفاق على حماية البيئة - بما في ذلك التكاليف الإدارية والبحثية وإدارة النفايات - بمقدار ٢٢ مليار ليرة (٣٣٪).

- تراجعت نفقات الحماية الاجتماعية - التي تشمل على سبيل المثال لا الحصر العلاجات والمساعدات الأسرية ومساعدات الأطفال والتعويضات - بمقدار ١٢٣ مليار ليرة تقريباً (أي انخفاض بنسبة ٢٪ مقارنة بالعام الماضي عندما بلغت قيمة هذه النفقات ٥١٠٧ مليارات ليرة).

- تراجعت التحويلات الحكومية إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بمقدار ١٦١ مليار ليرة (٣٪).

واعتبر خاطر أنّ الموازنة تشكّل في حدّ ذاتها أحد أبرز الخطوات الإصلاحية التي يطلبها صندوق النقد الدولي. ويُساعد إعداد الموازنة وإقرارها في وضع تشخيص دقيق للوضع الاقتصادي، يُعتبر بمثابة اعتراف رسمي بأننا بلد بحاجة إلى المساعدة إذا تمكّنا من تحرير سعر الصرف أو لا، وإذا شكّلت الحكومة أو لا. عبر هذه الموازنة تطلق الحكومة والمجلس النيابي نداء استغاثة اقتصادي، يُظهر إلى العلن أننا بلد لا يعرف حجم إيراداته، وأننا رسمياً متجهون نحو الفقر والجوع.

وبالتالي، فإنّ الموازنة هي بمثابة دق جرس الإنذار باتجاه المجتمع الدولي ورسالة اننا فعلاً في حالة يرثى لها. يعيش 55% من اللبنانيين، وفق الأمم المتحدة، تحت خط الفقر، أي على أقل من 3,84 دولار في اليوم الواحد. وتشير التقديرات إلى أن أكثر من 55 في المائة من سكان البلاد محاصرون الآن في برائن الفقر ويكافحون من أجل تلبية الاحتياجات الأساسية، أي ضعف معدل العام الماضي البالغ 28 في المائة، مع وجود تفاوتات واضحة عبر المحافظات. يميل الفقر أيضاً إلى أن يكون أعلى بين الفئات الاجتماعية المهمشة، بما في ذلك بين الأشخاص ذوي الإعاقة (الأشخاص ذوي الإعاقة)، وكبار السن، والأسر التي تعيلها النساء (غالباً الأرمال)، والعمال المهاجرين واللاجئين (الإسكوا، 2020).

ويصل برنامج استهداف الفقر الوطني إلى 43000 أسرة. ومع ذلك، يمكن أن تضع الأزمة الاقتصادية والمالية الحالية أكثر من 155 ألف أسرة (850 ألف فرد، أي ما يعادل 22% من السكان اللبنانيين) تحت خط الفقر المدقع. و 356000 أسرة (1.7 مليون فرد، أي ما يعادل 45% من سكان لبنان) تحت خط الفقر الأعلى (European Commision, 2021).

في نهاية العام 2020، بلغ معدل التضخم السنوي 145,8%، وفق إحصاءات رسمية. وبحسب برنامج الأغذية العالمي، تجاوز معدل التضخم في أسعار السلع الغذائية عتبة 400%. وازداد ثمن سلّة غذائية تتضمن بشكل رئيسي الأرز والبرغل والمعكرونة والزيت 3 أضعاف تقريباً منذ تشرين الأول/أكتوبر 2019، وفق البرنامج. كما بلغ معدل البطالة نهاية العام 2020 نحو 39,5% بين العامين 2019 و2020.

والإنفاق على المساعدة الاجتماعية والتغطية ومستويات الدعم منخفضة نسبياً، حيث تمثل حوالي 1% من الناتج المحلي الإجمالي على المساعدة الاجتماعية غير المدعومة؛ 4% من الناتج المحلي الإجمالي عند تضمين الدعم، بما في ذلك دعم الكهرباء لكهرباء لبنان (2.9%). من حيث التكوين، تمثل الإعفاءات من الرسوم وإعانات التعليم والصحة حصة كبيرة من إنفاق المساعدة الاجتماعية مقابل المساعدة الاجتماعية المحدودة في شكل تحويلات عينية (0.2% من الناتج المحلي الإجمالي) وعدم وجود مخصصات في شكل تحويلات نقدية مباشرة. في إدارة وتقديم المساعدة الاجتماعية، هناك اعتماد كبير على الشراكات مع المنظمات غير الحكومية.

وتشير الدلائل المتاحة إلى الفعالية العامة المنخفضة لشبكة الأمان الاجتماعي في لبنان نتيجة لانخفاض الإنفاق وما يرتبط به من انخفاض مستويات المساعدة الاجتماعية وانخفاض التغطية السكانية؛ التجزئة وضعف التنسيق بين الوزارات. بما في ذلك وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة التعليم والتعليم العالي ووزارة الصحة؛ فضلاً عن قيود البيانات والمعلومات (Francesca, Rebecca and Rana, 2019).

وفي تونس؛ حتى قبل COVID-19، كانت قدرة تونس على الصمود الاقتصادي قد استنزفت بسبب سنوات من صنع السياسات العامة غير الحاسمة والحماية المتزايدة. وقد كان لـ COVID-19 تأثير كبير على رفاهية الأسر التونسية. أولاً، قد يكون بعض الأفراد أكثر عرضة للإصابة بالمرض لأن ظروفهم المعيشية أو وظائفهم تجعلهم أكثر عرضة لمقابلة الآخرين أو ممارسة التباعد الاجتماعي. ويعد الافتقار إلى الوصول الكافي للتأمين الصحي، والظروف المعيشية المزدحمة، وقلة الوصول إلى المياه في المنزل من الأسباب التي تجعل الفقراء التونسيين أكثر عرضة للإصابة بالعدوى أو عدم القدرة على طلب الرعاية الصحية في حالة إصابتهم بـ COVID-19.

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يكون كبار السن في الأسر الأكثر فقراً أكثر عرضة للإصابة بـ COVID-19 بسبب ارتفاع معدل انتشار الأسر المعيشية عبر الأجيال بين الفقراء. ثانياً، شهدت العديد من قطاعات سوق العمل تباطؤاً اقتصادياً، ومن المرجح أن يتعرض العاملون في هذه القطاعات لتأثيرات غير متناسبة.

ويشوب الاقتصاد التونسي العديد من الاختناقات الاقتصادية والحوكمة والمؤسسية، مما أدى إلى تدهور الأداء الاقتصادي في العقد الماضي. على الرغم من انخفاض الفقر بشكل ملحوظ بين عامي 2000 و 2015 في تونس، من 25.4 إلى 15.2 في المائة، لا تزال الفوارق المكانية بين المناطق الحضرية والريفية (حيث لا يزال الفقر المدقع مرتفعاً)، وبين المناطق الساحلية (حيث تتركز معظم الأنشطة الاقتصادية) والمناطق الداخلية. يتركز السكان الفقراء بشكل غير متناسب في المناطق الريفية (ثلث السكان ولكن ثلثي الفقراء) ولا تزال نسبة كبيرة من السكان في المناطق الريفية والمناطق المتخلفة عرضة للسقوط مرة أخرى في براثن الفقر. وفي نهاية عام 2020، أصبح عمق تأثير الوباء على الاقتصاد التونسي أكثر وضوحاً.

كما شهدت تونس انخفاضاً حاداً في النمو الاقتصادي مقارنة بمعظم أقرانها الإقليميين، حيث دخلت هذه الأزمة مع تباطؤ النمو وارتفاع مستويات الديون. كما تقلص نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 8.8٪ في عام 2020. وزادت البطالة من 15٪ قبل الوباء إلى 17.8٪ بنهاية الربع الأول من عام 2021. علاوة على ذلك، لا تزال تؤثر على النساء (24.9٪) والشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 24 عاماً (40.8٪) على وجه الخصوص (World Bank, 2021).

في عام 2020، ظل الفقر المدقع - الذي تم قياسه باستخدام خط الفقر الدولي للمعيشة على 1.90 دولاراً أمريكياً في اليوم - أقل من 1٪ في تونس؛ ومع ذلك، فإن الفقر الذي يقاس ضمن فئة 3.20 دولاراً أمريكياً في اليوم قد زاد من 2.9٪ إلى 3.7٪. بالإضافة إلى ذلك، كان من المتوقع أن تكون النسبة المئوية للسكان الموصوفين بأنهم "معرضون" للوقوع في براثن الفقر قد زادت أيضاً. باستخدام معدل الفقر عند 5.50 دولارات أمريكية للفرد في اليوم، ومن المتوقع أن يرتفع عدد الفقراء والضعفاء معاً من 16.7٪ إلى 20.1٪ من إجمالي سكان البلاد البالغ حوالي 11.7 مليون بحسب قاعدة بيانات البنك الدولي.

وتشير التقديرات أيضاً إلى أن الفقر في تونس في ظل تفشي فيروس كورونا، قد زاد خلال نفس الفترة من 14٪ إلى 18.5٪، أو ما يقرب من نصف مليون فقير جديد. وسيزداد الفقر بين الأطفال دون سن 18 عاماً من 19٪ إلى 25٪، أو ما يقرب من 900 ألف طفل فقير، وذلك وفق تقديرات البنك الدولي. ومن خلال الجمع بين صدمة العمل وصدمة الأسعار في وقت واحد، أظهرت دراسة (Kokas et al, 2020)، زيادة في الفقر بمقدار 7.3 نقطة مئوية في ظل سيناريو أكثر تفاؤلاً و 11.9 نقطة مئوية في ظل السيناريو المتشائم. ومن المتوقع أن ينخفض الأفراد في قطاعات مثل السياحة والبناء في الفقر بسبب COVID-19. وتقدر أن الإجراءات التعويضية للحكومة الموجهة نحو الأكثر تضرراً من المتوقع أن تخفف من زيادة الفقر. وعلى وجه التحديد، ستكون الزيادة في الفقر 6.5 نقطة مئوية في ظل السيناريو المتفائل إذا تم تطبيق تدابير التخفيف مقابل غيابهم، عندما تكون الزيادة في الفقر 7.3 نقطة مئوية.

وعليه، قدمت تونس حزم من المساعدات المادية للأسر الفقيرة ومحدودة الدخل، ضمن حزمة إجراءات للحد من تداعيات فيروس كورونا "وتتضمن المساعدات الأسر المسجلة ببرنامج أسر متكفلة بأطفال دون سند عائلي، ومساعدات استثنائية للأسر المتكفلة بأشخاص ذوي إعاقة".

كما دخلت تونس في شراكة تمويل مع البنك الدولي، حيث وافق مجلس المديرين التنفيذيين لمجموعة البنك الدولي اليوم على تمويل بقيمة 300 مليون دولار لمشروع الاستجابة الطارئة للحماية الاجتماعية للحماية الاجتماعية. وسيوفر المشروع الجديد تحويلات نقدية لنحو مليون أسرة تونسية ضعيفة لمساعدتها على التعامل مع الأثر الاقتصادي لأزمة فيروس كورونا المستجد، مع دعم إطلاق نظام وطني شامل لشبكة الأمان الاجتماعي.

وسيساعد هذا الأخير الدولة في بناء قدرتها على الاستجابة بشكل أفضل للخدمات الاقتصادية في المستقبل. سيساعد المشروع أيضًا في حماية أكثر من 100,000 طفل ضعيف دون سن الخامسة من خلال تغطية احتياجاتهم الصحية والتعليمية من خلال برنامج جديد لمخصصات الأطفال (World Bank, 2021).

المحور الرابع: تعزيز قدرات الفقراء وزيادة كفاءة الإنفاق الاجتماعي لهم

في ضوء التحديات التي فرضتها جائحة كورونا بدا التحول نحو تعزيز كفاءة الإنفاق الاجتماعي وزيادته أمر لا مفر منه، خاصة الإنفاق على البنود الخاصة بالأطفال وكبار السن وقطاعات الصحة والتعليم، كونهما القطاعان اللذان يمثلان الحاضر والمستقبل معًا. ويتمثل توفير مستدر دائم للدخل في ضمان فرص عمل لائقة يتمخض عنها أجور تساعد في تحسين مستويات المعيشة.

وإزاء هذا نقترح في هذا البند عدد من الإجراءات من شأنها تعزيز كفاءة الإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية، وذلك كما يلي:

- استمرارية خلق فرص عمل مستدامة وتنمية المهارات الفنية والتكنولوجية في إطار الاقتصاد المعرفي
- برامج دائمة للإنفاق الاجتماعي لخفض التفاوت في مستويات الدخل والتقليل من معدلات الفقر
- الاهتمام بفئات الأطفال وكبار السن والمتضررين من الجائحة بشكل أعمق
- تكوين قاعدة بيانات خاصة بالفئات الأولى بالرعاية وتحديثها بشكل مستمر
- إعادة النظر في الجهاز البيروقراطي وتحسين أدائه
- العمل على دمج الفئات الضعيفة في وظائف منتجة ولائقة
- بناء قدرات الفئات الأكثر احتياجًا على الصمود في مواجهة الأزمات عبر المعرفة والتمويل وإقامة المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر.

الخاتمة:

أظهرت الدراسة أنه كان لكوفيد 19 تأثير كبير على الفقراء في المنطقة العربية، وذلك بسبب انخفاض الدخل عقب التوقف عن العمل من ناحية وعقب تقليل ساعات العمل من ناحية أخرى، ناهيك عن الجانب الثالث، المختص بارتفاع أسعار السلع. ولعل ذلك يؤكد فقدان ملايين الوظائف، مما سيضيف المزيد من العبء على الفقراء والفئات الأكثر ضعفًا. ولذلك، فقد اتفقت غالبية الدراسات، على الإنفاق الاجتماعي-الذي هو صلب الحماية الاجتماعية والموجه الأول لها-الفاعل الرئيسي والدعم الأول للفقراء للخروج من الفقر وللحد من الجوع. ومن هنا فقد أصبح، لزامًا على كافة الحكومات لمواجهة تداعيات الجائحة المتفشية، والاهتمام بدرجة أكبر وأسرع بقطاعات الحماية الصحية والاجتماعية معًا، خاصة كبار السن والأطفال، وتقديم مساعدات الرعاية الصحية، والحماية من البطالة، والضمان الاجتماعي، والتحويلات العينية والنقدية.

وعلى ضوء التاريخ الطويل من التحديات التي تواجه الحكومات في المنطقة العربية، فقد فشلت في تحقيق الرعاية الاجتماعية لمن هم يستحقون، وبدت وجهة أولويات التنمية الاجتماعية في مسار غير موات مع مسار التنمية المستدامة. ناهيك، عن عدم وجود رصد شامل للنفقات الاجتماعية العامة مصحوبًا بعدم كفاءة تخصيص الميزانية لدعم البرامج أو السياسات الاجتماعية المتعددة والمتداخلة وغالبًا ما تكون اعتمادات الميزانية على نحو غير ملائم أو غير كافٍ لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

ومع ذلك، فثمة محاولات عديدة على الصعيد الفردي، ففي مصر ورغم وجود نسبة تصل إلى الثلث من السكان في حالة دائمة من الفقر، فقد بات من بين مستهدفات المالية العامة في مصر بشأن الفقر، تحقيق تكافؤ الفرص أمام المواطنين وتخفيض معدلات الفقر إلى ما دون 25% بنهاية برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي بدأ في نهاية عام 2016، مدعومًا من صندوق النقد الدولي.

وفي لبنان؛ اتسمت الحماية الاجتماعية - كمعبر عن الإنفاق الاجتماعي - في لبنان تقليدياً بالتأمين الاجتماعي للعاملين في القطاع الرسمي والإنفاق المنخفض نسبياً على المساعدة الاجتماعية للبنانيين المستضعفين، ومعظمها في شكل إعفاءات من رسوم التعليم والصحة. وقد زادت الحكومة اللبنانية تدريجياً دعمها المالي المخصص للبرنامج الوطني لاستهداف الأسر الأكثر فقراً بمقدار ٥٠٠ مليارات ليرة (٨٪) والمعاشات والتعويضات التقاعدية بمقدار مليار ليرة (١٠٠٪)، عمدت إلى خفض النفقات الاجتماعية الأخرى، ما أدى إلى تراجع النفقات الاجتماعية بنسبة ٨٪ (٦٣١ مليار ليرة) مقارنة بعام 2019.

وفي تونس؛ حتى قبل COVID-19، كانت قدرة تونس على الصمود الاقتصادي قد استنزفت بسبب سنوات من صنع السياسات العامة غير الحاسمة، وقد كان لـ COVID-19 تأثير كبير على الفقراء في تونس. وفي عام 2020، ظل الفقر المدقع - الذي تم قياسه باستخدام خط الفقر الدولي للمعيشة على 1.90 دولاراً أمريكياً في اليوم - أقل من 1٪ في تونس؛ ومع ذلك، فإن الفقر الذي يقاس ضمن فئة 3.20 دولاراً أمريكياً في اليوم قد زاد من 2.9٪ إلى 3.7٪. بالإضافة إلى ذلك، كان من المتوقع أن تكون النسبة المئوية للسكان الموصوفين بأنهم "معرضون" للوقوع في براثن الفقر قد زادت أيضاً. باستخدام معدل الفقر عند 5.50 دولارات أمريكية للفرد في اليوم، ومن المتوقع أن يرتفع عدد الفقراء والضعفاء معاً من 16.7٪ إلى 20.1٪ من إجمالي سكان البلاد البالغ حوالي 11.7 مليون بحسب قاعدة بيانات البنك الدولي.

وعليه، يرى الباحثين، أن الدول محل الدراسة (مصر ولبنان وتونس)، ليس فقط تصنف كدول فقيرة من ناحية قدراته مواطنيها المالية، ولكن تتابع وتصاب أزمات الركود الاقتصادي وضعف أنظمة الحماية الاجتماعية، قد ساهما بشكل إيجابي في زيادة وتعميق الفقر وتعدد مستوياته، ورغم انخفاض نسبة الفقر بشكل لا يتجاوز خلال العامين الأخيرين. وهو ما يشير وبشكل جلي إلى أن دور الإنفاق الاجتماعي في الحد من هذا الفقر يظل ضعيفاً في المنطقة العربية بأكملها وفي الدول محل الدراسة. وإزاء هذا نقترح في هذا البند عدد من الإجراءات من شأنها تعزيز كفاءة الإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية. ولذا نوصي الدراسة بما يلي:

- 1- العمل على تعزيز كفاءة الإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية
- 2- الاستهداف الدقيق للفئات الأولى بالرعاية والأكثر استحقاقاً
- 3- التحول من الجانب النقدي إلى الجانب الحقيقي لمساعدة الفئات الفقيرة على تسحين معيشتهم
- 4- ترقية مهارات العاملين الفقراء وإتاحة الفرص لهم
- 5- بناء شبكة معلوماتية دقيقة تضم وبشكل دقيق الجوانب النوعية والجغرافية والعمرية للفئات الفقيرة.

قائمة المراجع باللغة العربية :

1. الاسكو، (2019)، مرصد الإنفاق الاجتماعي للدول العربية، <https://www.unescwa.org/ar/events/%D9%85%D8%B1>.
2. المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، (2021)، موازنة 2022/2021، <https://eipr.org/press/2021/07/%D8%A7%D8%B3%2022/2021>.
3. المركز اللبناني للدراسات، (2020)، مرصد الحكومة رقم 13 - موازنة 2020: خفض الاستثمار والخدمات الاجتماعية، مارس، <https://www.lcps-lebanon.org/agendaArticle.php?id=155>.
4. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. 2020. تأثير COVID-19 على الاقتصاد في المنطقة العربية متاح على الرابط <https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/coronavirus.html>.
5. حسنين، حازم. 2022. تقييم السياسات المالية العربية في مواجهة الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة. مركز رؤيا للدراسات الاستراتيجية. القاهرة .
6. صندوق النقد العربي. 2022. التقرير الاقتصادي العربي الموحد. صندوق النقد العربي. أبوظبي.
7. فريد بلحاج. (2022). ضغوط متفاقمة: الحرب في أوكرانيا وتداعياتها على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. مدونات البنك الدولي. مارس . <https://blogs.worldbank.org/ar/arabvoices/compounded-stress-impact-war-ukraine-middle-east-and-north-africa>.
8. محمد، حازم حسنين، (2021)، أزمة التنمية في الاقتصاد العربي - بين مطرقة النفط وسندان الكورونا-، الدار الجامعية، الإسكندرية .
9. وزارة المالية، (2021)، البيان المالي للموازنة العامة 2022/2021، القاهرة.

References in english:

1. Andrews C, Hsiao A, Ralston L. 2018, *Social safety nets promote poverty reduction, increase resilience, and expand opportunities*.
2. Deeksha Kokas et al, (2020), *Impacts of COVID-19 on Household Welfare in Tunisia*, The IZA Institute of Labor Economics, IZA DP No. 13978, DECEMBER.
3. ESCWA, (2019), *Social Protection Reform in Arab Countries*, ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR WESTERN ASIA. E/ESCWA/SDD/2019/1 United Nations.
4. ESCWA, (2020), *Poverty and food insecurity in the Arab region*, E/ESCWA/CL3.SEP/2020/Policy Brief.2.
5. ESCWA. (2020, August 19). ESCWA warns: More than half of Lebanon's population trapped in poverty. Retrieved from <https://www.unescwa.org/news/Lebanon-poverty-2020>.
6. European Commission, (2021), *Targeting Poor Households in Lebanon - The National Poverty Targeting Program*, 7 May, <https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/targeting>.
7. Fiszbein A, Kanbur R, Yemtsov R. *Social protection and poverty reduction: global patterns and some targets*. World Development. 2014;61:167–177. doi: 10.1016/j.worlddev.2014.04.010.
8. Francesca Bastagli, Rebecca Holmes and Rana Jawad, (2019), *Social protection in Lebanon: a review of social assistance* University of Bath.
9. Furman, J. (2020) 21 *Protecting people now, helping the economy rebound later. Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever*, 191 .
10. Gali, J (2020), "The effects of a money-financed fiscal stimulus", *Journal of Monetary Economics*, forthcoming .
11. Gaspar, V., L. Jaramillo and P. Wingender (2016), *Tax capacity and growth: Is there a tipping point?*, IMF Working Paper No. 16/234, International Monetary Fund, Washington D.C., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16234.pdf>.
12. Gentilini, Ugo; Almenfi, Mohamed; Orton, Ian; Dale, Pamela. 2020. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19 : A Real-Time Review of Country Measures*. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635> License: CC BY 3.0 IGO".
13. Goolsbee, A., & Syverson, C. (2020). *Fear, lockdown and diversion: Comparing drivers of pandemic economic decline 2020*. NBER Working Paper 27432, National Bureau of Economic Research.
14. Hallegatte, S., & Hammer, S. (2020). *Thinking Ahead: For a Sustainable Recovery from COVID-19*. World Bank Blogs. Available at: <https://blogs.worldbank.org/climatechange/thinking-aheadsustainable-recovery-covid-19-coronavirus>.
15. ILO (2020). *Social protection responses to the Covid-19 crisis Country responses in Asia and the Pacific*. <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/asia/worldbank/d.pdf>.
16. McInnes C. *Crisis! What crisis? Global health and the 2014–15 West African Ebola outbreak*. Third World Quarterly. 2016;37(3):380–400. doi: 10.1080/01436597.2015.1113868.
17. Niño-Zarazúa M, Barrientos A, Hickey S, Hulme D. *Social protection in Sub-Saharan Africa: getting the politics right*. World Development. 2012;40(1):163–176. doi: 10.1016/j.worlddev.2011.04.004.

18. OECD, (2020), *Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)* COVID-19: Protecting people and societies, OECD, *Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*(Version 31 March, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-protecting-people-and-societies-e5c9de1a/>).
19. OECD (2020), "Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response", *OECD briefs on the policy response to the COVID-19 crisis*, OECD, Paris, https://oecd.dam-broadcast.com/pm_7379_119_119686-962r78x4do.pdf.
20. OECD, (2021), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>.
21. Odendahl, C., & Springford, J.(2020). *Bold policies needed to counter the coronavirus recession. Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*,P 145–150.
22. Saif, Ibrahim, (2011), *Why Social Expenditure in the Arab States is Not Working*, Carnegie Middle East Center, June 24, <https://carnegie-mec.org/2011/06/24/why-social-expenditure-in-arab-states-is-not-working-pub-44831>.
23. The Fund for Peace (FFP), 2021, *Country Dashboard*, <https://fragilestatesindex.org/country-data/>.
24. United Nations. (2015). *transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
25. United Nations, (2020), *The Impact of COVID-19 on the Arab Region an Opportunity to Build Back Better*, Policy Brief, July, p4.
26. UNDP, (2021), *Social assistance spending contained pandemic poverty, but gap widened between rich and poor countries – new UNDP report*, JULY 1, <https://www.undp.org/press-releases/social-assistance-spending-contained-pandemic-poverty-gap-widened-between-rich>.
27. World Bank. (2020). <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire#1>.
28. World Bank, (2021), *The World Bank in Tunisia*,June <https://www.worldbank.org/en/country/tunisia/overview>.
29. World Bank, (2021), *Tunisia: World Bank funds US\$300 million to consolidate social safety nets for children and poor households*, Mar, <https://reliefweb.int/report/tunisia/tunisia-world-bank-funds-us300-million-consolidate-social-safety-nets-children-and>.