



التمويل
والإدارة
المالية



برنامج ترانسفورم نتيجة لعملية متطورة من الابتكار المشترك الذي يشارك فيه خبراء وممارسن من جنوبي وشرقي أفريقيا. يستند هذا الدليل إلى وثيقة أعدها فلوريان يورغنز (Florian Jurgens) وكريستوف هاغمير (Krzysztof Hagemier) (منظمة العمل الدولية) بالإضافة إلى مدخلات من لويس فروتا (Luis Frota) ولوكا بيليرانو (Luca Pellerano) (منظمة العمل الدولية).

ومحررو سلسلة الكتب الدراسية لمنهج ترانسفورم هم لوكا بيليرانو (Luca Pellerano) ولويس فروتا (Luis Frota) ونونو كونها (Nuno Cunha). وأتاحت ورش العمل التي عُقدت في كينيا وزامبيا وتانزانيا تعليقات وتعقيبات مفيدة على المادة العلمية. ولا يعبر محتوى هذه الوثيقة عن الموقف الرسمي لمختلف المنظمات التي تدعم مبادرة ترانسفورم.

ترانسفورم منفعة عامة. وقد حصلت كل المادة العلمية الخاصة ببرنامج ترانسفورم بما في ذلك هذا الدليل على ترخيص بموجب الإصدار الرابع من الرخصة الدولية Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike.

وللقارئ مطلق الحرية في:

تبادل هذه المادة - بنسخها وإعادة توزيعها من خلال أي وسيط أو في أي شكل

اقتباسها - بإعادة تركيب أجزاءها أو تحويلها أو الإضافة لها

على أن يكون ذلك وفقاً للشروط الآتية:

نسبة المرجع - حيث يتعين ثبت المرجع بشكل مناسب مع وضع الرابط الخاص بالترخيص وبيان التغييرات في حالة اللجوء إليها.

عدم استخدام المادة في أغراض تجارية - فلا يجوز استخدام المادة العلمية لأغراض تجارية ما لم يحصل مستخدمها على تصريح صريح بذلك من جهة منح ترخيصها.

إصدار العمل الجديد بموجب ترخيص مطابق للترخيص الأصلي (ShareAlike) - عند إعادة دمج المادة العلمية أو تحويلها أو البناء عليها يتعين توزيع المساهمات بموجب ترخيص مطابق للترخيص الأصلي.

للاطلاع على نسخة من هذا الترخيص يرجى زيارة الموقع الآتي: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

وللمزيد من المعلومات يمكنكم الاتصال بمبادرة ترانسفورم على البريد الإلكتروني الآتي: transform_socialprotection@ilo.org أو زيارة الموقع: <http://socialprotection.org/institutions/transform>

طريقة ثبت المرجع المقترحة:

Transform, (2017) "Financing and Financial management Systems - Manual for a Leadership and Transformation Curriculum On Building and Managing Social Protection Floors in Africa", available at <http://socialprotection.org/institutions/transform>

مقدمة

بصرف النظر عن نوع البرنامج تمثل الإدارة العمود الفقري لأي برنامج شامل. وتهدف هذه الوحدة إلى تقديم فكرة عامة يسهل فهمها للجوانب الأساسية لتمويل الحماية الاجتماعية وإدارتها مالياً مع التركيز على برامج الحماية الاجتماعية «غير القائمة على اشتراكات».

وتغطي هذه الوحدة عدداً من المسائل المهمة التي تتراوح ما بين مسألة «يسر التكلفة» من خلال وضع محددات الحيز المالي، وحشد الموارد وقياس تكلفة الحماية الاجتماعية في سياق التمويل الحكومي وعملية إعداد الموازنة الوطنية ورصد الإنفاق العمومي وتقييمه فضلاً عن المسائل المتعلقة بالإدارة المالية.

وعلى الرغم من تصور الحماية الاجتماعية بشكل عام باعتبارها ميسورة لجميع البلدان في مختلف مراحل التنمية لديها، ومن أنها تكلف نسبياً أقل من أوجه الإنفاق الحكومي الأخرى، فإنها تشكل استثماراً نقدياً كبيراً يصب في صالح مستقبل البلاد. لا بد من حشد الموارد المستدامة بكفاءة لتمويل الحماية الاجتماعية دون وقوع الآثار السلبية التي تهدد اقتصاد البلد، على أن يخضع هذا الحشد إلى الإدارة المهنية وكفاءة التوزيع على مختلف الهيئات الحكومية والخاصة بطريقة تضمن مستويات عالية من المساءلة والشفافية.

عملية إعداد الموازنة وعملية السياسات المالية عمليتان أساسيتان من عمليات الحكومة الرامية إلى تحديد أولويات الإنفاق للبلد ولذا على أصحاب المصلحة الراغبين في تحسين الحماية الاجتماعية فهم مختلف العمليات التي تتخذ بموجبها قرارات حشد الموارد وإنفاقها والقنوات القائمة التي تؤثر عليها.

تهدف هذه الوحدة الخاصة بتمويل الحماية الاجتماعية إلى مساعدة المتلقي على تحقيق ما يلي على وجه الخصوص:

- القدرة على استخدام موارد البيانات المتاحة لتقييم تكلفة برامج الحماية الاجتماعية وأنظمة الحماية الاجتماعية بشكل عام.
- فهم المسائل الأساسية المرتبطة بالنقاش الدائر بشأن توفر تكلفة الحماية الاجتماعية واستدامتها والعلاقات القائمة بين الحماية الاجتماعية والتمويل العمومي والاقتصاد.
- القدرة على تعريف محددات الحيز المالي لأغراض الحماية الاجتماعية والمصادر المحتملة لحشد الموارد.
- فهم محددات الاستدامة الحالية والمقبلة للحماية الاجتماعية مقارنة بمدى كفايتها.
- فهم عملية إعداد الموازنات العامة واستعراضات الإنفاق الاجتماعي العمومي والموازنات الاجتماعية.
- فهم الإدارة المالية للحماية الاجتماعية.

وعند الانتهاء من هذه الوحدة سيحقق المتلقي ما يلي:

- القدرة على تحديد نطاق مستويات الإنفاق على الحماية الاجتماعية في أي وقت بعينه.
- القدرة على التوسع في التحليل لاستيعاب التغيرات مع مرور الوقت وعبر مختلف البلدان.
- الوصول إلى فهم جيد للآراء المتعلقة بيسر تكلفة الحماية الاجتماعية.
- الوصول إلى استعراض للتحديات الأساسية لتمويل الحماية الاجتماعية من مختلف الموارد.
- الوصول إلى فهم أساسي للأدوات الكمية التي يتم تطبيقها على الحوكمة المالية للحماية الاجتماعية.
- نظم تمويل الحماية الاجتماعية والإدارة المالية لها.

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

ينبغي ألا تناقش مسألة التصميم والكفاية والتكلفة والمصادر الممكنة للتمويل وما ينتج عنها من يسر التكلفة والاستدامة المالية لبرامج الحماية الاجتماعية المقترحة الجديدة بمعزل عن تحليل ماليات نظم الحماية الاجتماعية وأدائها. وبدلاً من ذلك لا بد من تقييمها مع مراعاة ما يلي:

- القيم الاجتماعية والقواعد والميول في أي مجتمع؛
- الاحتياجات الاقتصادية لبرامج الإنفاق العمومية البديلة؛
- وضع التمويل العمومي والاقتصاد؛
- تكلفة البرنامج ومصادر تمويله في الدورة التالية للموازنة فضلاً عن التكلفة على الأجل الطويل والتمويل المستدام للبرنامج قيد التخطيط؛

وفي حالة برامج الحماية الاجتماعية «غير القائمة على الاشتراكات» لا يعتبر سجل سداد الاشتراكات فيما مضى من شروط استحقاق الحصول على مزايا وفي هذه البرامج لا تتحقق إيرادات من سداد المشاركين في البرنامج لاشتراكات (ولا سداد أصحاب العمل لاشتراكات) ينص عليها القانون. ولكن هذا لا يعني أن جميع البرامج القائمة على اشتراكات تمول نفسها ذاتياً. حيث يحصل العديد منها على دعم من الإيرادات العامة للحكومات. ولذا حتى في حالة التركيز على الحماية الاجتماعية غير القائمة على اشتراكات عند تحليل المصادر الممكنة لتمويل هذه البرامج، ينبغي دراسة تمويل منظومة الحماية الاجتماعية في مجملها ودور الضرائب والاشتراكات في عملية التمويل الشاملة هذه.

2.1 تعريف الإنفاق على الحماية الاجتماعية وتمويلها

2.1.1 تصنيف الحماية الاجتماعية وتعريفاتها إحصائياً

تضع كل بلد عادة تعريفاً خاصاً بمجالات السياسات ومهامها وأنواع البرامج التي تشملها «الحماية الاجتماعية» لأغراض سياسية وتنفيذية وإحصائية. واعتمدت الأمم المتحدة تصنيف وظائف الحكومة «COFOG» لأغراض المقارنات الدولية، ويفصل هذا التصنيف إنفاق الحكومات وفقاً للغرض منه بناءً على طبيعة الوحدة الإدارية المسؤولة عن الإنفاق.¹ وبموجب هذا التصنيف تستخدم الحماية الاجتماعية لتشمل المهام الفرعية الآتية:

- المرض والعجز
- الشيخوخة

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

- الناجون من الحوادث
- الأسرة والأطفال
- البطالة
- الإسكان
- الاستبعاد الاجتماعي غير المصنف في سياقات أخرى

وتعتمد منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والاتحاد الأوروبي وصندوق النقد الدولي تعريفات الحماية الاجتماعية وتصنيفات البرامج في قواعدها الدولية الخاصة بالإنفاق/التمويل التي تسترشد بالتعريف العام المذكور في تصنيف الأمم المتحدة لوظائف الحكومة، مع بعض التنويعات المهمة. مثلاً تشمل منظمة العمل الدولية والاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الإنفاق على **الرعاية الصحية** في تعريفاتها وتصنيفاتها للإنفاق على الحماية الاجتماعية. وتميز منظمة العمل الدولية بالإضافة إلى ذلك ما بين **إصابة العمل والأمومة** بناء على اختصاصها وعلى الاتفاقية رقم 102.

وبموجب هذه التصنيفات لا تصنف المزايا والاستحقاقات الموجهة للفقراء والفئات الضعيفة باعتبارها مهمة خاصة بالحماية الاجتماعية، لذا ينبغي تصنيف الإنفاق على مختلف الاستحقاقات في إطار هذه البرامج وفقاً للمهام المذكورة بناء على أهداف محددة وعلى فئات فعلية مستهدفة بهذه الاستحقاقات. عادة تتخذ استحقاقات الحماية الاجتماعية أحد هذه الأشكال الأساسية:

- **المدفوعات النقدية للفئات المشمولة بالحماية**
 - **رد النفقات** التي يدفعها الأشخاص المشمولين بالحماية مثل رد النفقات على الصحة من التأمين الصحي أو رد تكاليف الجنازات أو رد تكلفة الإسكان جزئياً
 - **السلع والخدمات المقدمة للأشخاص المشمولين بالحماية** - من قبيل الرعاية الصحية المجانية أو بطاقات الأغذية شبه النقدية
- وعادة يصنف الاستحقاقان الأخيران (أي رد التكلفة وتوفير السلع الغذائية والخدمات مباشرة) باعتبارهما «مزايا عينية» (مقارنة «بالمزايا النقدية»). وتعرف المزايا التي يستحقها فقط الأشخاص (الأسر) من أصحاب الدخل الأدنى من حد معين (أو من تتدنى الأصول التي يمتلكونها عن حد معين) باسم **المزايا الخاضعة لاختبار الإمكانات المادية**. والمزايا النقدية إما دورية (مدفوعة طوال فترة الاستحقاق أو أسبوعياً أو شهرياً أو فصلياً) أو مبالغ مقطوعة.

7. وفقاً لنظم الحسابات الوطنية عادة تصنف مزايا الحماية الاجتماعية باعتبارها «مزايا اجتماعية». نظام الحسابات الوطنية لعام 2008 الصادر عن الأمم المتحدة عبارة عن معيار متفق عليه دولياً من التوصيات بشأن طريقة تجميع قياسات النشاط الاقتصادي. ويصف النظام مجموعة من الحسابات المتكاملة والمتسقة على مستوى الاقتصاد الكلي في سياق مجموعة من المفاهيم المتفق عليها دولياً والتعريفات والتصنيفات وقواعد الحسابات. ويوصى باستخدام تصنيف وظائف الحكومة لتحليل ماليات الحكومة. وبموجب هذا النظام تسجل مزايا الحماية الاجتماعية من خلال التوزيع الثانوي لحسابات الدخل وتصنف على أنها «مزايا اجتماعية» يقدمها الضمان الاجتماعي أو برامج المساعدة الاجتماعية وتُعرف كما يلي: «التحويلات الجارية التي تتسلمها الأسر المعيشية والتي تهدف إلى تلبية الاحتياجات التي تنشأ عن بعض الأحداث أو المواقف مثل المرض أو البطالة أو التقاعد أو الإسكان أو التعليم أو الظروف العائلية.»

2.1.2 تمويل الحماية الاجتماعية: تعريفات واشتراطات أساسية للمعلومات

ينبغي رصد تمويل أنظمة الحماية الاجتماعية الفردية ومنظومة الحماية الاجتماعية بأسرها رسدا منتظما. وتنص توصية منظمة العمل الدولية رقم 202 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية أنه «ينبغي للدول الأعضاء أن ترصد التقدم المحرز في تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية وتحقيق الأهداف الأخرى للاستراتيجيات الوطنية لد نطاق الضمان الاجتماعي، من خلال آليات مناسبة محددة على المستوى الوطني...» وينبغي أن يشمل هذا الرصد على قياس أداء الإنفاق الاجتماعي على مستوى ما يلي:

- **الفعالية:** الأداء العام فيما يتعلق بالنواتج الاجتماعية (معدلات الفقر وعدم المساواة في الدخل والحالة الصحية والتغذية والتماسك الاجتماعي)؛ الأداء التوزيعي - أي التوزيع الأفقي للتغطية والمزايا (النوع الاجتماعي، والانتماء إلى القطاع الرسمي/غير الرسمي، والفئات التي تعرف على أنها ضعيفة) - والتوزيع الرأسي (الفعالية في الوصول إلى أفقر الفقراء وسد فجوة الفقر)؛ الأداء الإداري (التكلفة الإدارية مقارنة بإجمالي الإنفاق؛ التكلفة الرأسمالية والجارية على التكلفة الإدارية؛ وكفاءة المهام المحددة مثل أنظمة التسجيل والسداد والمطالبات وتقديم الخدمة...)
- **التغطية:** نطاقها - والمخاطر والاحتياجات التي ينبغي تغطيتها (الشيخوخة والورثة والعجز والبطالة والمرض والأمومة والأسرة والأطفال الصغار والأطفال)؛ الفئات المشمولة (التغطية حسب الجنس والعمر ووضع سوق العمل أو الحالة التعليمية)؛ مستوى الحماية (مستويات المزايا مقارنة بالمعيار الوطني للفقر والأجور الدنيا وأجور العمال غير المهرة ومتوسط الأجور...)
- **الإنفاق والتمويل:** التحليل الإحصائي للتكاليف ومصادر تمويل أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية.

ينبغي على كل برنامج وكل بلد وضع مجموعة من المؤشرات لرصد أموال الحماية الاجتماعية وضمان توفر الإحصاءات ذات الجودة الضرورية لحساب هذه المؤشرات، وجمعها وتوفيرها لجميع أصحاب المصلحة.

وفي حالة الإنفاق على الحماية الاجتماعية وتمويل الحماية الاجتماعية، ينبغي على من يتولون تنسيق السياسات الوطنية للحماية الاجتماعية فضلا عن أي مؤسسة تشرف على إدارة برنامج الحماية الاجتماعية الحصول على معلومات تمكنهم من الرد على الأسئلة الآتية:

- من يحصل على المزايا وما مبلغها (مع تفصيل المعلومات حسب العمر والجنس على الأقل)؟
- من يسدد (أي ما مصادر التمويل)؟
- ما التكلفة وما نسبة تكلفة الإدارة منها؟

ولتوفير هذه الاحتياجات من المعلومات في أي بلد ينبغي أن تتمكن الهيئات الحكومية القائمة على تنسيق سياسات الحماية الاجتماعية من تلقي ما يلي من معلومات من قواعد بيانات المؤسسات القائمة على الحماية الاجتماعية:

- عدد المستفيدين حسب الجنس فضلا عن الفئات العمرية بشكل عام وما تحصل عليه كل فئة عمرية من مزايا؛
- مبلغ المزايا/الاستحقاقات المسددة حسب نوع المزايا وحسب الفئات العمرية والجنس بشكل عام؛
- عدد الفئات المشمولة/التي تسدد اشتراكات حسب الجنس فضلا عن الفئات العمرية بشكل عام وما تحصل عليه كل فئة عمرية من مزايا؛
- بيانات الدخل والإنفاق والميزانيات مقدمة على نماذج موحدة.

السكان المشمولون في البرامج غير القائمة على اشتراكات يمكن تعريفهم وفقا للقانون - وفي هذه الحالة سوف تبين المسوح الوطنية عدد الأشخاص الذين يتم إحصاءهم في كل فئة من الفئات. ويمكن تعريف هذه الفئات وفقا لمن يحصلون على حماية جيدة مقارنة بالفئات المشمولة بالحماية وفقا للقانون - وفي هذه الحالة سوف يمكن الحصول على البيانات من مصادر إدارية. ويمكن أن تختلف هذه الفئات حسب الفجوات المالية أو الأخرى الخاصة بالتنفيذ (على سبيل المثال التي ترتبط بتأخير في السداد).

ينبغي أن تشمل **بيانات الدخل والإنفاق** على البنود المبينة في الجدول 1 (بخلاف العناصر المتعلقة بالضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات)، وينبغي أن يتيحها البرنامج أو مجموعة من البرامج التي تديرها مؤسسة واحدة في حالة صعوبة إسناد بعض العناصر إلى برامج بمفردها. وعندما تدير مؤسسة واحدة أكثر من برنامج حيث يؤدي كل واحد من هذه البرامج مهمة منفصلة في الرعاية الاجتماعية، ربما سوف يصعب الفصل في تكلفة الإدارة والموارد أحدهما أو كليهما وحسابها لكل برنامج على حدة.

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

الجدول 1: المعلومات الضرورية للقائمة المالية الأساسية

إجمالي النفقات	الإنفاق على المزايا + التكلفة الإدارية + النفقات الأخرى
المزايا	تحويلات (نقدية وعينية) تقدم للفرد أو الأسرة على أساس الاستحقاق أو الاحتياج.
التكلفة الإدارية	أي إنفاق على مستوى الإدارة العليا أو الإدارة التنفيذية يتحمله البرنامج المسؤول مباشرة عن توفير مزايا الحماية الاجتماعية مثل الرواتب أو تكلفة إدارة أحد المكاتب.
النفقات الأخرى	جميع النفقات النثرية الأخرى التي يتحملها برنامج الحماية الاجتماعية مثل الفوائد على القروض أو الضريبة على الدخل وغيرها من النفقات غير المسجلة.
إجمالي الإيرادات	المساهمات العامة من الحكومة (بما في ذلك الضرائب المخصصة + الإيرادات العامة) + دعم الجهات المانحة للموازنة
المساهمة العامة من الحكومة	المساهمة من الحكومة في تمويل تكلفة السلع والخدمات التي تقدمها الحكومة إلى الأشخاص المشمولين بالحماية على هيئة مزايا خاضعة للاختبار أو مزايا عامة.
الضرائب المخصصة	هذه عبارة عن فئة فرعية مما سبق. وهي ضرائب خاصة تحصل لتمويل بعض المزايا الاجتماعية الخاصة.
دعم الجهات المانحة للموازنة	في بعض البلدان التي يشكل الدعم فيها جزء مهم سواء من المزايا أم من الدعم الإداري.
المقبوضات الأخرى	الفوائد على الدخل من الودائع ومطالبات التأمين والإيرادات الأخرى غير المصنفة في مواضع أخرى.

المصدر: المؤلفون

تتطلب إتاحة المعلومات الموحدة المتعلقة بالسمات الأساسية للسياسات التي توجه مختلف البرامج - مثل تكلفتها ومصادر تمويلها وعدد الأشخاص المشمولين بها وتكرار المساعدة المقدمة وجودها - كل هذه الأمور تتطلب الاحتفاظ بسجلات خاصة بأنشطة البرامج والمدخلات والمخرجات والنواتج وفقا لمبادئ توجيهية موحدة (يمكن الاطلاع على المزيد من المعلومات في الإطار 1 فيما يلي).

تقييم التغطية والفجوات في برامج الحماية الاجتماعية/الضمان الاجتماعي والاشتراطات الشاملة بالإضافة إلى المعلومات الضرورية من المصادر الإدارية والمعلومات التي تُجمع من الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية (مثل الدخل والإنفاق) والدراسات الاستقصائية الخاصة بموازنة الأسرة والخاصة بالقوى العاملة، ويشمل أيضا أسئلة تتعلق بنطاق تغطية البرامج القائمة على الاشتراكات والأخرى غير القائمة على الاشتراكات والمعلومات الخاصة بالحاصلين على مزايا خاصة والمستفيدين من البرامج الخاصة، فضلا عن طبيعة المزايا ودوريتها ومبالغ/قيمة المزايا. يمكن الاطلاع على المزيد من المعلومات الخاصة بأنظمة الرصد الفعالة في إطار الحماية الاجتماعية من خلال وحدة الرصد والتقييم.

وفي إطار الأمم المتحدة تتولى منظمة العمل الدولية جمع الإحصاءات الخاصة بالضمان الاجتماعي ونشرها. وتشمل الإحصاءات التي تقدمها منظمة العمل الدولية تكلفة الضمان الاجتماعي والشمول بالحماية الاجتماعية والشمول بأنظمة المعاشات والإنفاق من الضمان الاجتماعي العمومي من بين أمور أخرى.

تتضمن الملاحق المرفقة بتقرير منظمة العمل الدولية بعنوان «World's Social Protection Report» قواعد بيانات وبيانات ومؤشرات ومنهجية تتصل بالشمول بالحماية الاجتماعية والتمويل. ويستند التقرير في الأساس إلى Social Security Inquiry الذي يستند إلى الدراسة الاستقصائية الإدارية التي أجرتها منظمة العمل الدولية. يمكن الاطلاع على آخر تقرير عن الحماية الاجتماعية في العالم من خلال الرابط الآتي: http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang--en/index.htm

الإطار 1: المصادر الدولية للبيانات الخاصة بالحماية الاجتماعية والإنفاق عليها وتغطيتها وتمويلها

استقصاء الضمان الاجتماعي (SSI) الذي تجريه منظمة العمل الدولية عبارة عن قاعدة بيانات إلكترونية تشمل بيانات تتعلق بالإنفاق على الحماية الاجتماعية وتمويلها والتغطية بها، وهي البيانات التي تتأني من خلال السجلات الإدارية والتي بلغت مرحلة الاكتمال تمكن المنظمة من حساب التقديرات العالمية والإقليمية. ويحتوي أيضا على معلومات قانونية متاحة من الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (بشأن المحددات المؤسسية والتغطية والمصادر الأخرى).

أما قاعدة بيانات ASPIRE التي وضعها البنك الدولي فتستخدم بيانات من الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية من مختلف البلدان بشأن الوصول إلى برنامج الحماية الاجتماعية لإعداد مؤشرات الأداء الأساسية، فضلا عن استهداف توفير وصف تفصيلي للأدوات المستخدمة في الدراسات الاستقصائية (50 بلدا ومن المتوقع أن تمتد لتشمل 70 بلدا). وتشهد قاعدة البيانات هذه توسعا في الوقت الحالي لكي تحتوي على بيانات من مصادر إدارية.

تحتفظ منظمة هيلب إيج بقائمة من المعاشات الضمانية، ويمكن الاطلاع عليها من الرابط الآتي: <http://www.pension-watch.net>.

ومن قواعد البيانات التي يتم تحديثها إلى حد ما (وهنا مكمّن الصعوبة) على الرغم من أنها من قواعد البيانات الراسخة (حتى وإن كان ذلك على المستوى الإقليمي) ما يلي:

النظام الأوروبي لإحصاءات الحماية الاجتماعية المتكاملة (ESSPROS)، وقاعدة بيانات الإنفاق الاجتماعي (SOCX) الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وإحصاءات مالية الحكومة (GFS) الصادرة عن صندوق النقد الدولي، ومؤشر الحماية الاجتماعية الصادر عن بنك التنمية الآسيوي (SPI)، وقاعدة بيانات اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية (ECLAC).

المصدر: المؤلفون

عادة ما تقدم برامج الحماية الاجتماعية/البرامج الضمانية من خلال عدد كبير من مختلف البرامج التي تتنوع أحجامها والتي تديرها مختلف الهيئات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والمنشآت الخاصة. وعند إعداد استعراض لمنظومة الحماية الاجتماعية الشاملة في أي بلد ينبغي علينا البدء بوضع قائمة ببرامج الحماية الاجتماعية القائمة. وقد أعدت مجموعة من المنظمات الدولية والهيئات الإنمائية منهجية من التقييمات الشاملة لأنظمة الحماية الاجتماعية في إطار أدوات تقدير الحماية الاجتماعية فيما بين الوكالات (ISPA): ويمكن الاطلاع على الأداة التشخيصية الأساسية من خلال الموقع الآتي: <http://ispatools.org/core-diagnostic-instrument/>.

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

الإطار 2: القائمة الجزئية لبرامج الحماية الاجتماعية - استعراض لأهم برامج الحماية الاجتماعية غير القائمة على اشتراكات في غانا

الجدول 2: قائمة بالبرامج غير القائمة على الاشتراكات في غانا

ضمانات أراضيات الحماية الاجتماعية					
الوصول إلى الرعاية الصحية الضرورية	ضمان الدخل للأطفال مع تيسير حصولهم على التغذية السليمة والتعليم والرعاية	ضمان الدخل للأشخاص في سن العمل	ضمان الدخل للمسنين		
القفزة: الأيتام والأطفال الضعفاء والأشخاص ذوي الإعاقة أو الذين يعانون من أمراض مزمنة والمسنين				التحويلات النقدية	
الصندوق الاستثماري لغان ولوكسمبورغ					
صندوق التأمينات الوطني للضمان الاجتماعي					
الخدمات التي تشملها الأنظمة الوطنية للتأمين الصحي	الزبي المدرسي			التحويلات غير النقدية	
	الدفاتر الدراسية				
	التغذية في المدارس				
مساهمة الأنظمة الوطنية للتأمين الصحي للأطفال وأصحاب العجز والمسنين	منحة على الشخص الواحد	الدعم على الطاقة والوقود		الدعم	
		تعريف/شريحة الخدمات الحيوية			
		برنامج المساعدة الذاتية لتوصيل الكهرباء (SHEP)			
		دعم المدخلات الزراعية			
		البرنامج الوطني لتوظيف الشباب		برامج سوق العمل النشطة	
		التحويلات للدمج الاجتماعي			
		برنامج الأشغال العامة كثيف العمالة			
		برنامج المنشآت المحلية وتطوير المهارات			

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

الجدول 3: غانا - الإنفاق الحكومي على برامج الحماية الاجتماعية (بالملايين ما لم يشر إلى غير ذلك)

2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	
	16.5	24.6	6.1	4.6	6.1	1.9	0.7	0.1	الاستطلاع الخاص بالصحة الوطنية (NHIS) (إعفاءات المعدمون)
25.8	24.6	23.9	23.8	23.5	15.0	10.7	12.9	12.9	منح الفرد الواحد
28.0	8.2	10.0	10.0						الزوي المدرسي
28.7	29.0	70.0	14.0	7.6					الدفاتر الدراسية
199.0	63.7	60.0	63.6	62.3	33.4	16.2	1.8	0.9	الوجبات المدرسية
30.0	10.0	12.0	12.0	7.5	2.2				برنامج التمكين من سبل المعيشة للقضاء على الفقر LEAP
	1.0	16.5	1.7	0.1					برنامج الحماية الاجتماعية SIT
30.0	448.6	227.3	144.5	8.4	74.6				البرنامج الوطني لتشغيل الشباب/وكالة تنمية تنظيم المشاريع وتوظيف الشباب في غانا (NYEP/GYEEDA)
75.0	84.0	36.0	6.0						برنامج تطوير مهارات المشروعات المحلية (LESDEP)
	11.1								برنامج الأشغال العامة كثيف العمالة LIPW
416.5	736.8	480.3	281.5	189.6	131.3	28.9	15.4	14.0	إجمالي برامج الحماية الاجتماعية (باستثناء المنح)
2.0	4.8	4.1	3.6	3.3	2.7	0.8	0.6	0.6	• محسوبة كنسبة مئوية من الإيرادات الحكومية باستثناء المنح
0.5	1.0	0.9	0.6	0.5	0.4	0.1	0.1	0.1	• محسوبة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي
	21.5	19.3	12.0	10.2	7.8	2.2	1.6	1.8	• محسوبة كنسبة مئوية من الإنفاق على الفقر

المصدر: المؤلفون: منظمة العمل الدولية (2015) يمكن الاطلاع على التقرير على الرابط الآتي:

<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=50738>

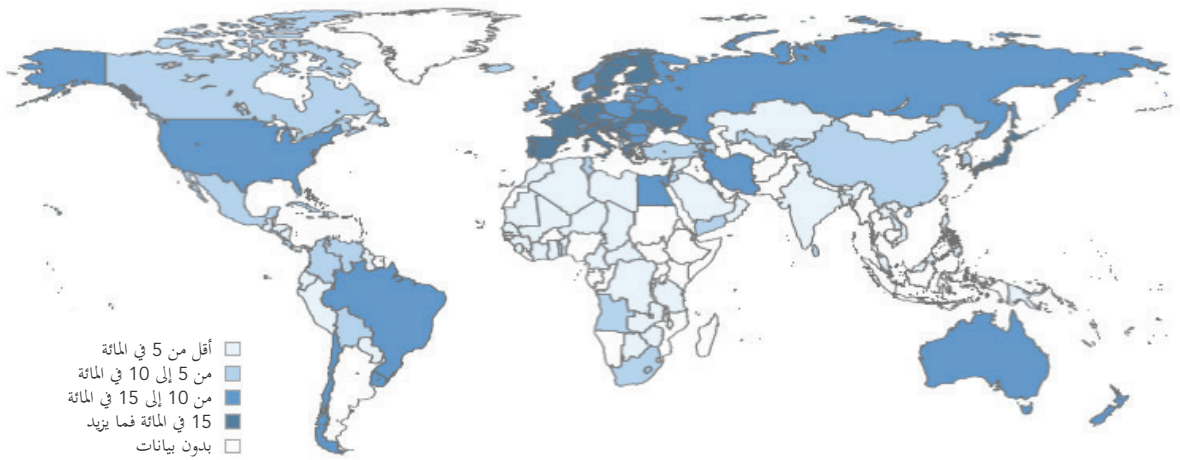
تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

2.2 يسر تكلفة الحماية الاجتماعية

2.2.1 ما المبالغ التي تدفعها مختلف البلدان على الحماية الاجتماعية؟

وفقا لتقديرات منظمة العمل الدولية التي تبينها تقارير World Social Security/Social Protection، تخصص البلدان حول العالم في المتوسط 11 في المائة من إجمالي إنتاجها المحلي إلى الحماية الاجتماعية. ويمكن استخدام حجم السكان في مختلف البلدان وزنا لحساب وسيط النسب المئوية من الناتج المحلي الإجمالي المرصودة للحماية الاجتماعية: تبين النتائج في هذه الحالة تخصيص 8.4 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي عن المواطن «المتوسط» لمزايا الحماية الاجتماعية سواء النقدية أم العينية.

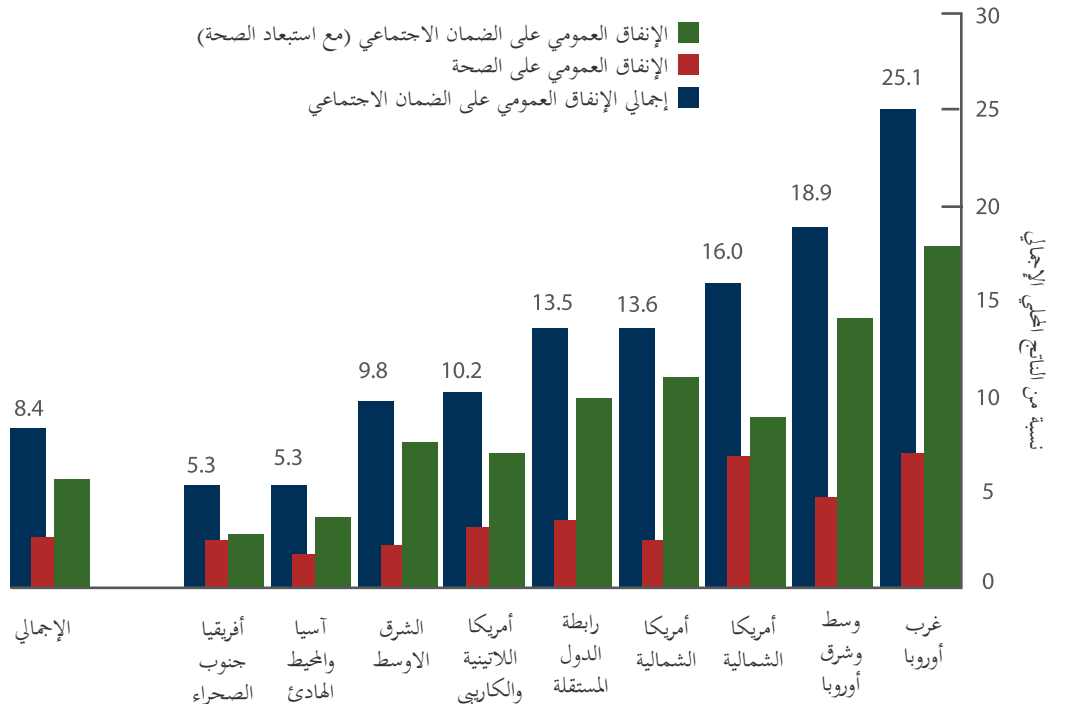
الشكل 1: الإنفاق العمومي على الحماية الاجتماعية (معدل مرجح بعدد السكان)



المصدر: ILO, World Social Protection Report (2017-2019)

ملحوظة: يقدر إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية باعتباره نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي مع استبعاد الإنفاق العمومي المتعلق بالصحة.

الشكل 2: الإنفاق العمومي على الحماية الاجتماعية (معدل مرجح بعدد السكان)

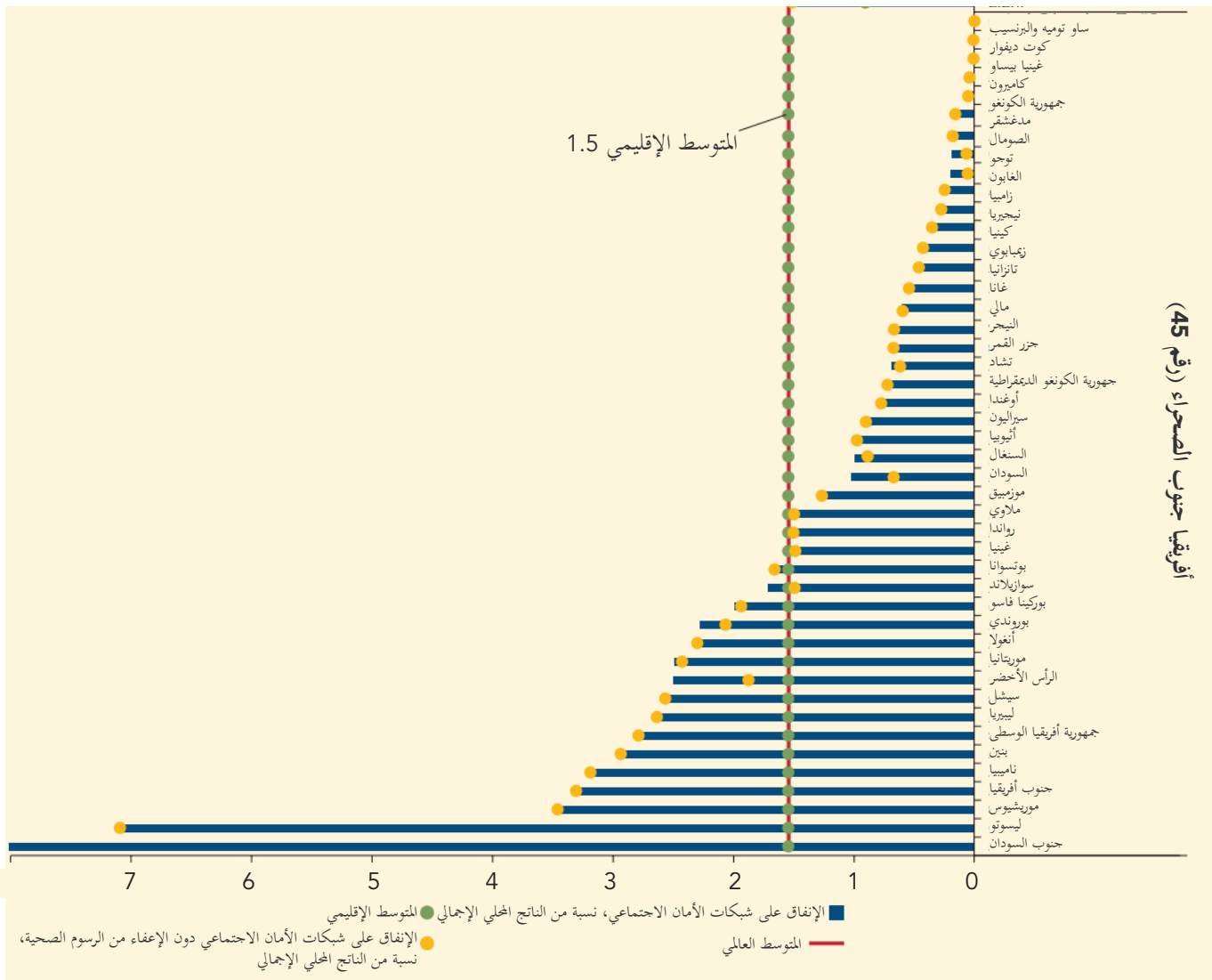


المصدر: ILO, World Social Security Report (2010)

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

يتوفر قسم كبير من الحماية الاجتماعية من خلال البرامج القائمة على اشتراكات وتمولها الاشتراكات من الضمان الاجتماعي في الأساس. وقد بدأت البرامج الكبيرة غير القائمة على اشتراكات في الظهور في مختلف أنحاء العالم مؤخرا فقط. ووفقا للبيانات التي توضحها قاعدة بيانات البنك الدولي ASPIRE في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء المتعلقة ببرامج الحماية الاجتماعية غير القائمة على اشتراكات والمحددة بشكل واسع (وتشمل الأشغال العامة والبرامج القائمة على المجتمعات المحلية بخلاف الرعاية الصحية) تنفق برامج الحماية الاجتماعية غير القائمة على اشتراكات في المتوسط 1.5% من الناتج المحلي الإجمالي (وتنفق البلدان محدودة الدخل عالميا هذه النسبة أيضا). وعلى قمة هذه القائمة يمكن أن نجد البلدان التي توجد فيها تحويلات نقدية شبه شاملة أو التي تطبق على نطاق واسع - فضلا عن البلدان التي توجد فيها برامج كبيرة للاستجابة في أوقات الطوارئ كما هو الحال في جنوب السودان وجمهورية أفريقيا الوسطى - ومن هذه البلدان ليسوتو وجنوب أفريقيا وموريشيوس وناميبيا (شكل 3). ويتدنى الإنفاق على المساعدات الاجتماعية في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء بشكل ملحوظ على أساس مستوى الإنفاق للفرد، فهو أقل من الوسيط العالمي لأغلب البلدان (الشكل 4).

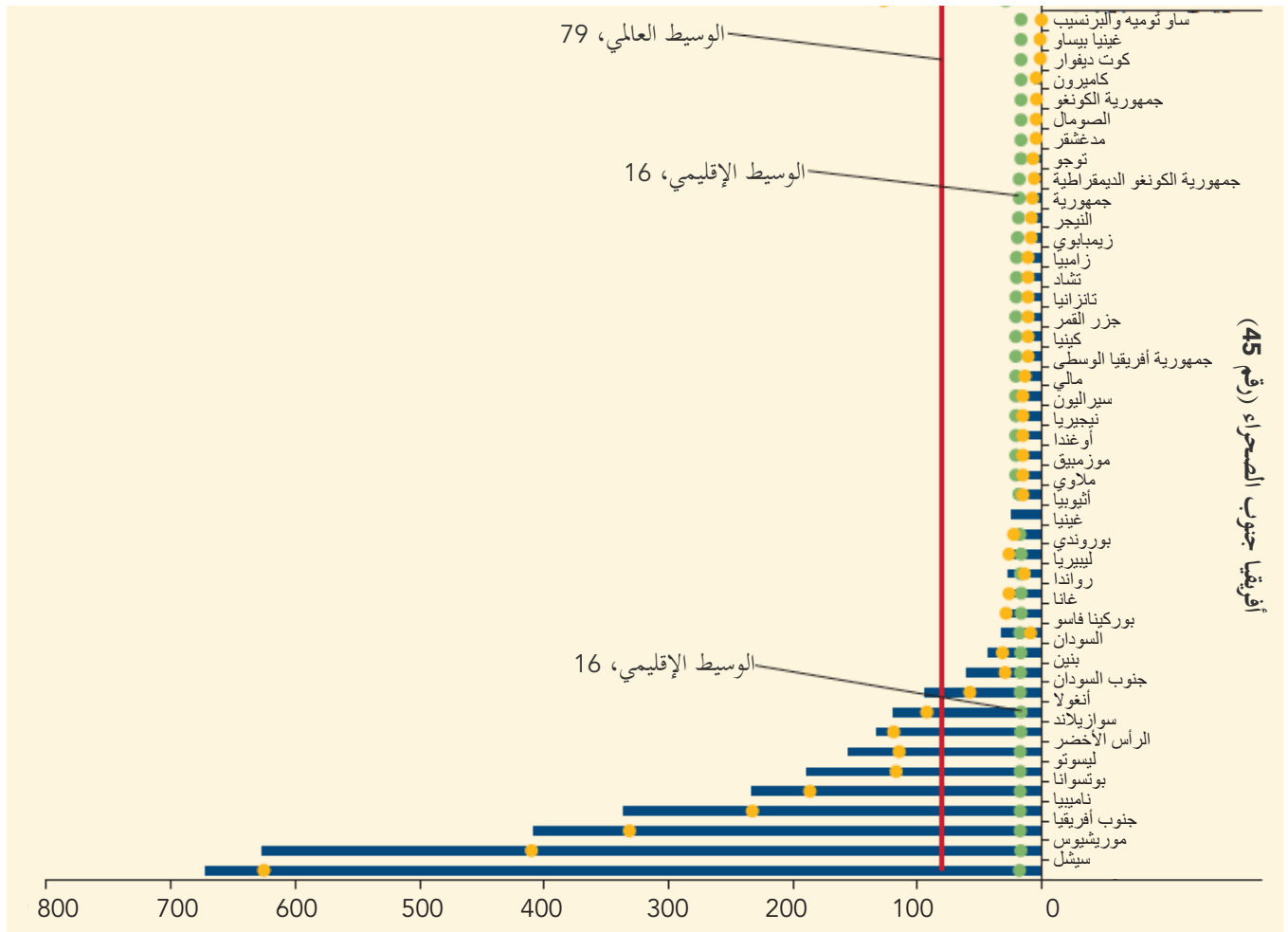
الشكل 3: أوجه التباين عبر البلدان والمناطق فيما يتعلق بالإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي: أفريقيا



المصدر: State of Safety Nets, World Bank (2018)

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

الشكل 4: الإنفاق السنوي المطلق على شبكات الأمان الاجتماعي للفرد عبر البلدان والاقتصادات والمناطق:
أفريقيا جنوب الصحراء

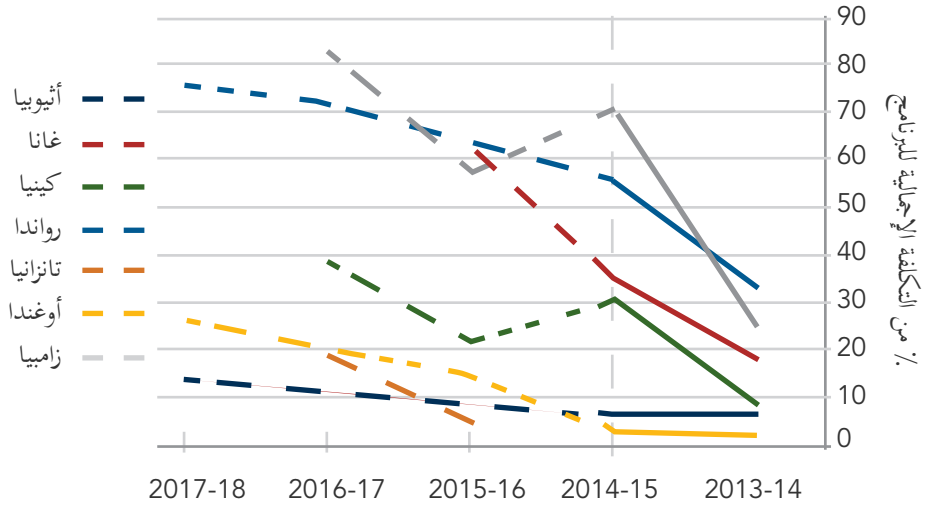


المصدر: State of Safety Nets, World Bank (2018)

على الرغم من أن المساعدة الاجتماعية تمويلها في الأساس يأتي من الخارج في عدد من البلدان في المنطقة فإن مستوى التمويل المحلي للبرامج غير القائمة على الاشتراكات قد تزايد زيادة ملحوظة في العقود الأخيرة على النحو المبين في الشكل 5 (مثلا في زامبيا وموزمبيق وكينيا وغانا).

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

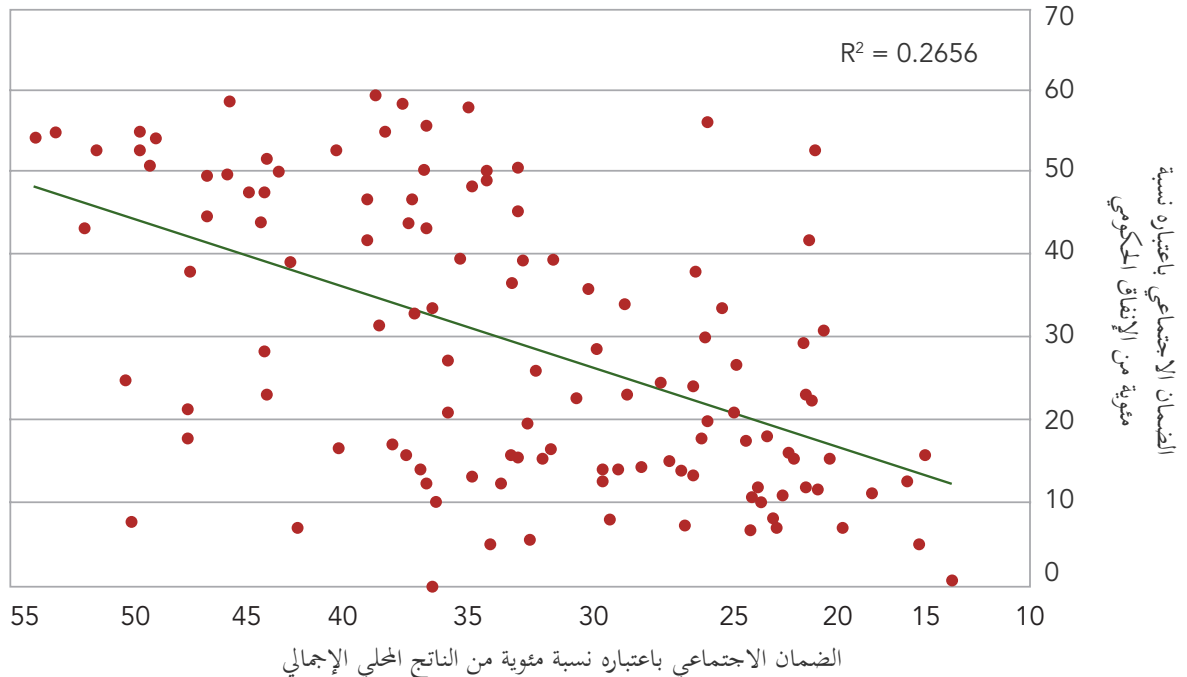
الشكل 5: نسبة الاشتراكات التي تسدها الحكومات الوطنية للمساهمة في التحويلات النقدية في بلدانها



المصدر: UK Independent Commission for Aid Impact (2017). تمثل الخطوط غير المتقطعة بيانات خاصة بالإنفاق الفعلي. تمثل الخطوط المتقطعة التزام بالإنفاق.

عقب وصول البلدان إلى مستويات مالية معينة يمكن أن تمارس درجة أكبر من إعمال تقديرها في اختيار أنواع البرامج العمومية التي تستثمر فيها. وبالطبع لا يعني الرأي التقديري سهولة اتخاذ القرار، ففي الكثير من الأحيان توجد تكلفة للفرصة وراء أي قرار وينبغي أن يتم التخطيط للإنفاق من خلال عملية ديمقراطية تعكس الاهتمامات المجتمعية، مع إجراء تحليل دقيق للكميات يتعلق بالتكلفة الاجتماعية لكل بديل من البدائل المقترحة. ويوضح الشكل 6 أن البلدان عليها أن تتخذ بعض الخيارات تتعلق بحجم الموارد العمومية المطلوب استثمارها في الحماية الاجتماعية، وحتى البلدان ذات الحكومات الصغيرة (التي تعرف من خلال إنفاقها الحكومي بنسبة 20 إلى 25 من الناتج المحلي الإجمالي) سوف تختلف اختلافا واضحا في قراراتها بشأن النصيب المكرس إلى تمويل برامج الحماية الاجتماعية أي تلك التي تتركس عشر أو خمس أو ثلث أو أكثر من النصف. وتذكر خاتمة تقرير شبكات الأمان (2018) ما يلي: «لا توجد علاقة عالمية بين مستوى دخل البلد وإنفاقه على المساعدة الاجتماعية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي».

الشكل 6: نصيب الحماية الاجتماعية في الإنفاق الحكومي مقارنة بحجم الحكومة



المصدر: World Social Security Report (2010)

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

2.2.2 الحماية الاجتماعية باعتبارها تكلفة وباعتبارها استثمارا

اتفقت منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية والبنك الدولي والعديد من المنظمات الأخرى على النهوض بالحماية الاجتماعية الشاملة بما في ذلك الرعاية الصحية الشاملة. ومن أحدث الاتفاقات الدولية في هذا الشأن أهداف التنمية المستدامة. وأحد الغايات المذكورة في إطار الهدف 1 عن القضاء على الفقر بجميع أشكاله مع حلول عام 2030 ما يلي: «تنفيذ نظم الحماية الاجتماعية المناسبة وطنيا وتدابيرها للجميع بما في ذلك الأرضيات وتحقيق تغطية كبيرة للفقراء والضعفاء مع حلول عام 2030.»

ومع ذلك وعلى الرغم من كل ما تقدم من معايير ومن الأهداف والغايات، لا يزال أغلب سكان العالم غير مشمولين بالتغطية بأنظمة الحماية الاجتماعية ولا سيما في أفريقيا وآسيا. وعلى الرغم من إرجاع الأمر إلى عدم يسر التكلفة عادة يمكن تفسير غياب الشمول بالتغطية بغياب الحيز السياسي الكافي المتاحة للحماية الاجتماعية بدلا من انعدام إمكانية تمويل المنظومة - ويعرف هذا الأمر بالحيز المالي.

ويتطلب الدفاع اقتصاديا عن التحويلات الاجتماعية إلى تقدير فعالية التكاليف فضلا عن المزايا مقابل التكلفة على المدى القصير والمدى الطويل. وللحماية الاجتماعية آثارا مباشرة على النواتج الاجتماعية والتنمية البشرية ولكنها ترتبط أيضا بالتنمية الاقتصادية ويمكن أن توصف على أنها استثمارا اقتصاديا. ويتزايد النظر إلى الحماية الاجتماعية باعتبارها «مصدرا للسمود في الأوقات الصعبة وبوصفها دعما للنمو والإنتاجية في أوقات الرخاء وهي آلية عامة للدمج الاجتماعي والاقتصادي» (Cherrier et al., 2013). وتوضح الكثير من البحوث (على سبيل المثال تقرير التنمية العالمية لعام 2005) أن الفقر من المخاطر التي تواجه الأمن ويعوق غياب الأمن بيئة الاستثمار. وبدون البرامج الأساسية المتعلقة بالتحويلات الاجتماعية التي تعزز الصحة والمستويات المناسبة من التغذية والاستقرار الاجتماعي، قد يعاني البلد ببساطة من عدم تحقيق إمكاناته الكاملة.

واتضح لألدلمان ويمتسوف (Alderman and Yemtsov) (2012) وجود ثلاث قنوات أساسية يمكن للحماية الاجتماعية دعم النمو الاقتصادي من خلالها:

- **المستوى الفردي** - بناء رأس المال البشري والأصول الإنتاجية الأخرى وحمايتها، وتمكين الفقراء من الاستثمار في استراتيجيات ذات عائدات أكبر أو من اعتمادها.
- **الآثار المترتبة على الاقتصاد المحلي** - تحسين أصول المجتمع والبنية التحتية وتدفعها من المستفيدين إلى غير المستفيدين.
- **مستوى الاقتصاد بشكل عام** - العمل لتحقيق استقرار الطلب الكلي، ما يحسن التماسك الاجتماعي ويؤدي إلى جعل الإصلاحات الرامية إلى تحسين النمو ذات جدوى سياسيا.

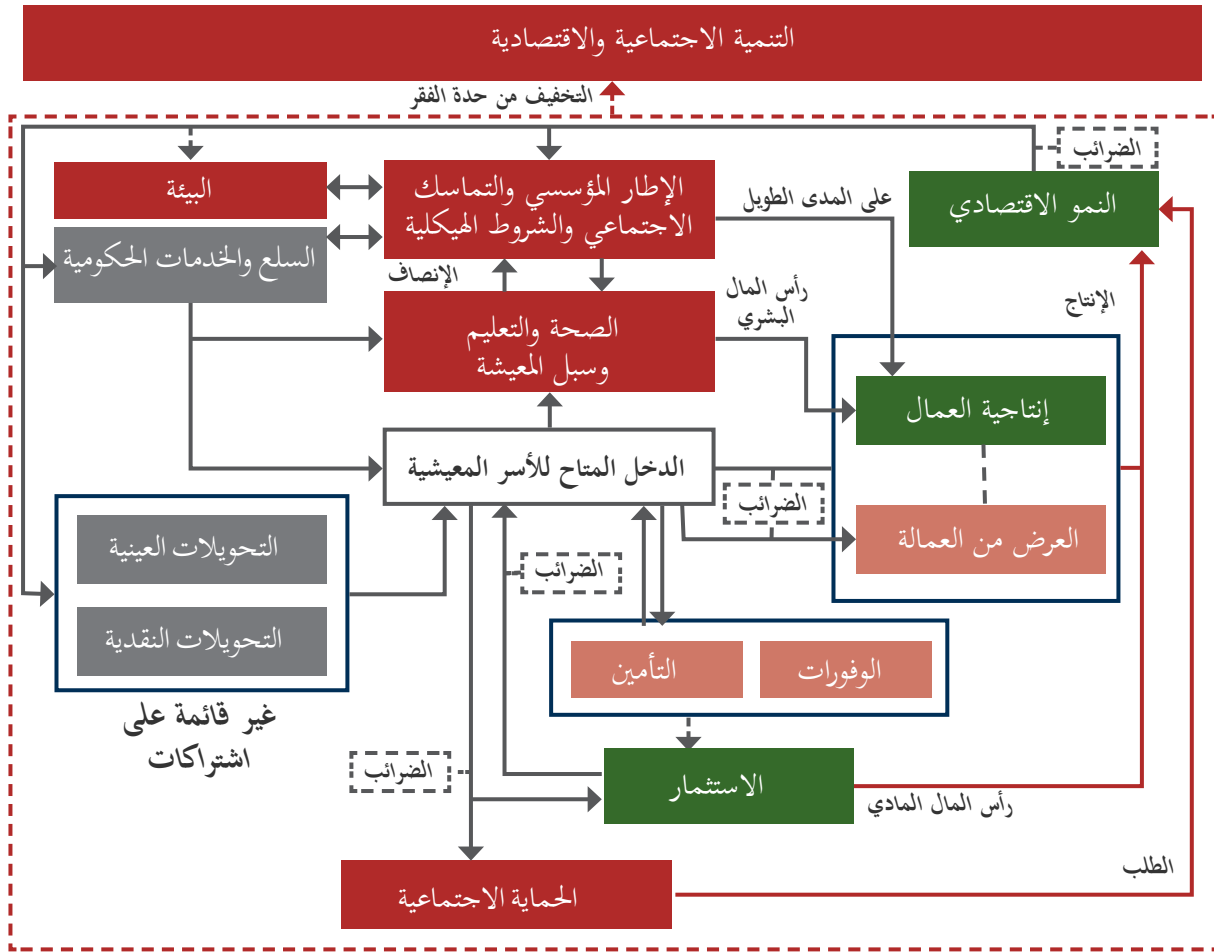
تؤثر التحويلات غير القائمة على اشتراكات تأثيرا مباشرا على دخل الأسرة المتاحة وعلى استهلاكها. وبالإضافة إلى ذلك تؤثر هذه التحويلات أيضا على سلوك الأسر المعيشية حيث يتيح الدخل الإضافي - ولا سيما إذا كان مؤمنا - الفرصة أمام الأسر المعيشية للاستثمار في الصحة والتعليم وفي مختلف الأنشطة الإنتاجية الأخرى. تزيد النواتج المحسنة في مجال الصحة والتعليم من رأس المال البشري وعليه من إنتاجية العمال.

وعلاوة على ذلك تزيد الاستثمارات الإنتاجية من رأس المال المادي من خلال إنشاء الأصول المنتجة وحمايتها فضلا عن الحد من الاحتياج إلى الاعتماد على استراتيجيات ضارة للتكيف، مثل بيع معظم الأصول الإنتاجية في وقت الأزمة. ويمكن أن تؤدي التحويلات أيضا إلى زيادة العمالة من خلال التصدي للقيود المالية وتساعد المستفيدين على تحمل تكلفة المواصلات والانتقالات. وبالإضافة إلى مختلف الآثار المترتبة على كل فرد على حدة، عادة يكون للتحويلات الاجتماعية أثر تحسين الطلب الإجمالي وتساعد على إعداد الناشطين المحليين (Gassman et al. 2014; Cherrier et al., 2013).

وعلى الرغم من أن هذا النمط السائد يبين وجود علاقة وثيقة بين مستويات الدخل ومبالغ الموارد المكرسة للحماية الاجتماعية، لا يمكن أن نستنتج من هذا أن الحماية الاجتماعية شكل من أشكال «الترف». بل على العكس فإن البلدان ذات الدخل المحدود التي تزيد فيها معدلات الفقر ويشكل الاقتصاد غير الرسمي فيها جزء كبير من الاقتصاد تحتاج إلى الحماية الاجتماعية بقدر أكبر مقارنة بالبلدان الأخرى، على الرغم من احتمال وجود أولويات أخرى لها فيما يتعلق بالمهام أو مجالات السياسات التي ينبغي الالتفات إليها أولا والطريقة التي ينبغي من خلالها تمويل الاستحقاقات وتوفيرها. وتتوفر العديد من الدراسات التي توضح أن الحماية الاجتماعية في هذه البلدان يمكن أن تكون ميسورة بل وكونها ضرورة من ضرورات التنمية أيضا.

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

الشكل 7: الحماية الاجتماعية غير القائمة على اشتراكات والتنمية الاجتماعية والاقتصادية



المصدر: Cherrier et al, 2013 based on Mideros et al, 2012. ملحوظة: يشير اللون الرمادي إلى القرارات المتعلقة بالسياسات؛ واللون الوردي إلى القرارات داخل الأسر المعيشية؛ واللون الأخضر إلى الأداء الاقتصادي؛ واللون الأحمر إلى النواتج. تجدر الإشارة إلى أن العلاقات ليست متصلة ولا تسير في اتجاه واحد.

اتضح من مشروع التحويلات النقدية (<https://transfer.cpc.unc.edu/>) الآثار المترتبة على التحويلات الاجتماعية في النواتج الاجتماعية والنشاط الاقتصادي في أفريقيا جنوب الصحراء²:

- تسهم التحويلات النقدية في إحداث تحسينات ملحوظة في الاستهلاك والفقر، مثل قدرة الأسر المعيشية على توزيع استهلاكها على مختلف المواسم وطوال العام.
- تؤدي التحويلات النقدية إلى إسعاد الجمهور وتمنح المستفيدين الأمل وهذا شرط من الشروط التي تجعل الأسر ترغب في الاستثمار في المستقبل.
- تسهم التحويلات النقدية في مراكمة رأس المال البشري. ولها أثر قوي ومتسق على البلدان فيما يتعلق بالالتحاق بالمدارس، ولا سيما فيما بين الأطفال في المرحلة الإعدادية من التعليم. وتحسن التحويلات النقدية بشكل متسق من الأمن الذاتي وتأمين التغذية.
- تؤثر التحويلات النقدية تأثيراً إيجابياً على سبل العيش للمستفيد وتؤدي إلى زيادة المرونة في تقسيم العمل داخل الأسرة المعيشية واستغلال الوقت وتؤدي إلى تحسين القدرة على إدارة المخاطر. زيادة الاستثمار والمشاركة في الأنشطة الاقتصادية تؤدي بدورها إلى زيادة الدخل على مستوى الأسر المعيشية (مضاعفة دخل الأسرة المعيشية).

2. تظهر النتائج في عمل:

Davis et al. (2016), From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa Available at: http://www.fao.org/publications/card/en/c/0b24b92e-52544-d06-a31784-ccd6babe23/unc.edu/?page_id=1094

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

- عند استلام المستفيدين المبالغ ينفقونها تنتقل بعد ذلك الآثار المترتبة على التحويلات إلى الأسر المعيشية التي لا تستوفي شروط الحصول على التحويلات ولكنها تمتلك مشروعات معظم المشروعات التجارية المحلية. وتؤدي الزيادة في الطلب المحلي إلى إحداث مضاعفة إيجابية للاقتصاد المحلي. فمقابل كل دولار يتم تحويله إلى المستفيدين يمكن أن يزيد الدخل المحلي بأكثر من مجرد دولار واحد (انظر الإطار 3).

الإطار 3: تقديرات الآثار المترتبة على مضاعفة الدخل المحلي بناء على برامج التحويلات النقدية الاجتماعية في جنوبي وشرقي أفريقيا

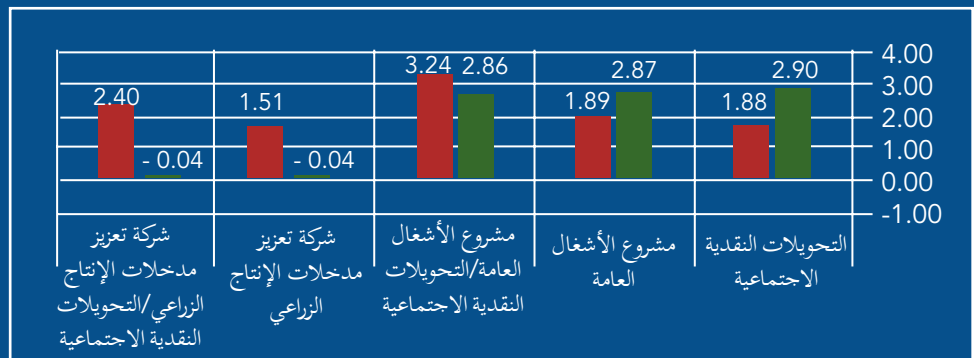
الأسر الفقيرة هي موضع تركيز برامج الحماية الاجتماعية غير القائمة على اشتراكات، ولكنها تعتبر أيضا المسار الذي تمر من خلاله المبالغ النقدية إلى الاقتصاد المحلي. ومع إنفاق المستفيدين لتحويلاتهم النقدية يزيد الطلب المحلي. وفي حالة توسع الإنتاج بغية الوفاء بالطلب يمكن لبرامج المساعدة الاجتماعية إنشاء عوامل لمضاعفة الدخل، فمقابل كل دولار يتم تحويله يمكن أن يزيد الدخل المحلي بما يزيد عن مجرد دولار واحد. فعلى سبيل المثال ينفق المستفيدون من برامج التحويلات النقدية بعض من المنح التي يحصلون عليها على السلع أو الخدمات التي توردها الأنشطة التجارية المحلية. ومع توسع الإنتاج المحلي للوفاء بالطلب ترتفع الدخول الخاصة بالأسر المعيشية المرتبطة بالأنشطة التجارية، فضلا عن ارتفاع الطلب على العمالة والمدخلات الأخرى. ويؤدي ذلك إلى إنشاء عوامل لمضاعفة الاقتصاد المحلي، ودورات إضافية من الإنفاق ونمو الدخل في الاقتصاد المحلي.

ويمكن أن تؤدي البرامج إلى إنشاء دخل إيجابي وإلى تدفق الإنتاج إذا أدت إلى زيادة الطلب على السلع والخدمات، ما يتيح فرصا أمام المستفيدين وغير المستفيدين المشاركين فيها. ومع ذلك قد تؤدي إلى تدفقات سلبية بسبب ارتفاع أسعار الغذاء، ورفع التكلفة على المستهلكين وتقليل الأسعار للمنتجين.

واستخدمت نماذج تقييم الأثر على مستوى الاقتصاد المحلي الكلي (LEWIE) في أفريقيا جنوب الصحراء لبيان الآثار المترتبة على التحويلات النقدية على الأسر المستحقة بل وأيضا على الاقتصاد المحلي الذي تطبق عليه النماذج. وتوضح الدراسات التي تستخدم نماذج تقييم الأثر على مستوى الاقتصاد المحلي الكلي في مختلف البلدان في المنطقة أن معظم التحويلات النقدية تؤدي إلى إنشاء عوامل لمضاعفة الدخل في الاقتصاد المحلي وتتراوح ما بين 1.27 إلى 2.52 لكل دولار يتم تحويله إلى الأسر المعيشية المستحقة (Davis et. al 2016).

وأوضحت دراسة أحرقت مؤخرا في مالابوي (Kagin et al, 2018) وجود اختلافات في الآثار المنعكسة على الاقتصاد المحلي عبر مجموعة من خيارات السياسات بما في ذلك التحويلات النقدية وبرامج الأشغال العامة وبرامج دعم الأسمدة والمدخلات. وفي معظم الحالات يزيد الدخل في المناطق الريفية في مالابوي بأكثر من مجرد دولار واحد مقابل كل دولار يتم استثماره (شكل 8). وتغفل تقييمات الأثر التي لا تراعي هذه التدفقات العديد من الفوائد التي تحدثها التحويلات النقدية. وتوجد اختلافات جوهرية فيما بين عوامل المضاعفة الفعلية والأسمية، ما يعني أن عامل المضاعفة الاسمي للدخل قد يتأكل تحت وطأة التضخم، إذ ترتفع الأسعار في مواجهة زيادة الطلب على السلع والخدمات. ولكن البرامج التي تدعم الإنتاج أو زيادة الإنتاجية، فضلا عن البرامج الجيدة الرامية لدعم المدخلات أو تدخلات الأشغال العامة من شأنها أن تؤثر على الدخول في الأساس من خلال زيادة توريد السلع والخدمات ما يقلل الأسعار.

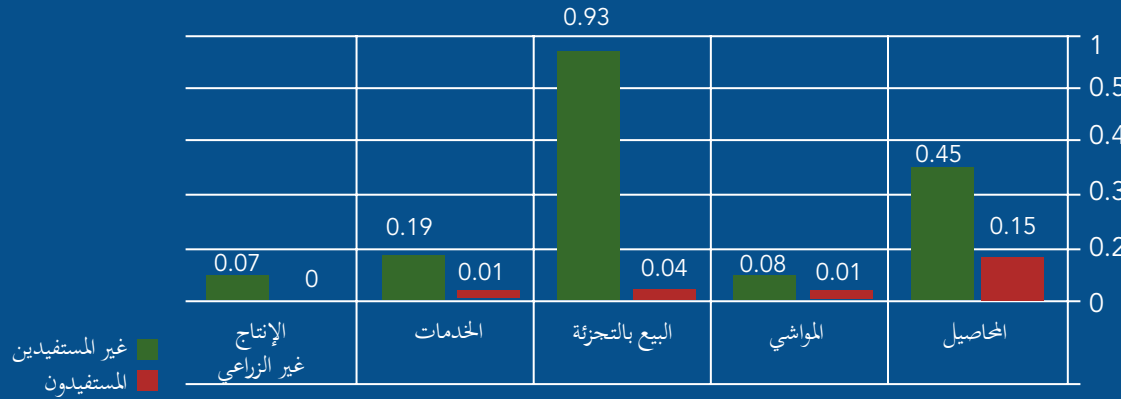
شكل 8: مضاعفات الدخل حسب البرنامج



تؤدي تدفقات الدخل غير المباشر أيضا إلى إحداث آثار مهمة تتعلق بالعدالة حيث تستفيد بعض فئات الأسر المعيشية من تدفقات الدخل غير المباشر بدرجة أكبر من الفئات الأخرى بصرف النظر عن السبب. وتميل الأسر المعيشية غير الفقيرة إلى الاستفادة القصوى من التدفقات المتحصلة من الدخل والإنتاج. وتنشعب بعض برامج الحماية الاجتماعية التقليدية (التحويلات النقدية الاجتماعية ومشروع الأشغال العامة) الإنتاج، التي تشجع في الأساس فيما بين الأسر المعيشية غير المستفيدة، فهذه الأسر تصبح أقدر على الاستجابة للزيادة في الطلب في الأسواق المحلية. يوضح الشكل 9 أن عوامل المضاعفة التي تسبب فيها التحويلات النقدية الاجتماعية تزيد الإنتاج على مستوى جميع القطاعات ولا سيما البيع بالتجزئة وزراعة المحاصيل وأن غير المستفيدين منها يتوسعون في الإنتاج بقدر أكبر من المستفيدين.

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

الشكل 9: عوامل المضاعفة في الإنتاج المترتبة على التحويلات النقدية الاجتماعية حسب القطاعات وحالة المستفيد



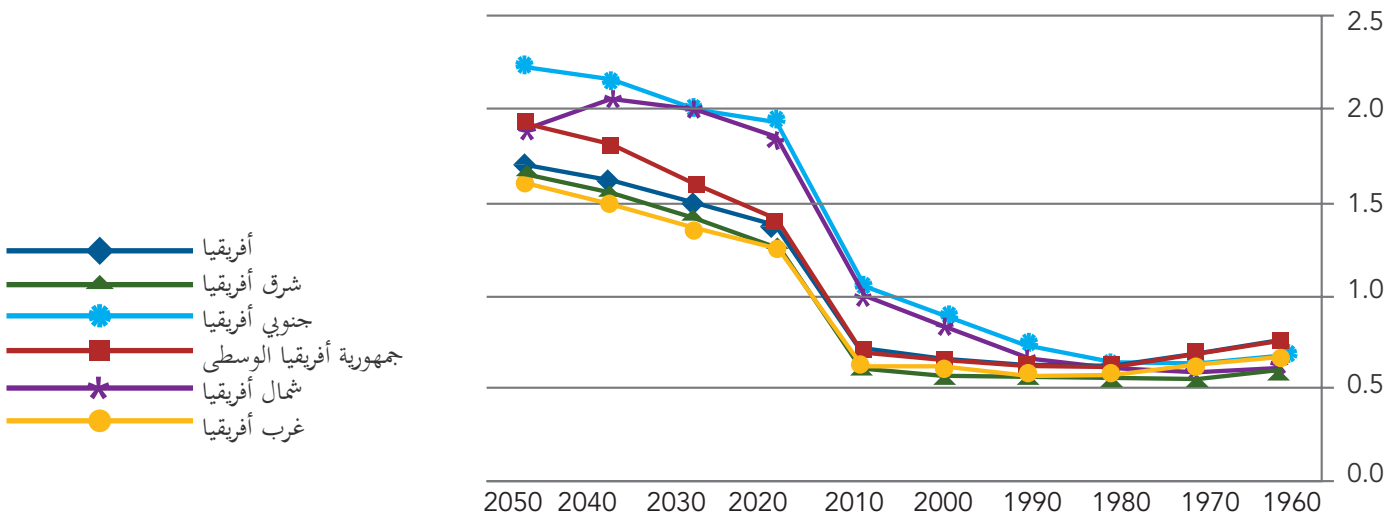
2.2.3 اتجاهات التركيبة السكانية وتكلفة الحماية الاجتماعية

أغلب البلدان الأفريقية ذات شعوب الشباب. يعني هذا عادة النمو المتسارع للسكان في سن الالتحاق بالمدارس ونسبة كبيرة من الشباب في سن العمل (أكثر من 40 في المائة) والمعدلات المرتفعة لنمو القوة العاملة. يمكن أن ترتبط هذه الديناميكيات بارتفاع معدلات البطالة واتساع القوة العاملة بأنها غير منظمة وبعدم الاستقرار السياسي حينما لا تكون الاقتصادات قادرة على توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية الضرورية ولا استيعاب الإمكانات الإنتاجية للقوة العاملة المتنامية. وعلى العكس فقد تكون فرصة في حالة البلدان التي تبدأ في التحول الديمقراطي وتشهد تراجعاً تدريجياً في وفيات الأطفال.

بالفعل انخفضت وفيات الأطفال عن معدل 116 حالة وفاة لكل 1000 مولود حي في عام 2010 إلى 75 حالة وفاة لكل 1000 مولود حي في عام 2030، بفضل تحسن الدخل والحصول على إمدادات أفضل للمياه والصرف الصحي وتحسن المرافق الصحية في أفريقيا. ومع ذلك لا يزال عدد الأطفال التي يتوقع أن تلدهم المرأة الواحدة طوال حياتها - إجمالي معدل الخصوبة - كبيراً في المنطقة مقارنة بالمعايير العالمية، فلم تتراجع المعدلات (2.5 طفلاً لكل امرأة عالمياً مقارنة بعدد 4.7 طفلاً لكل امرأة في أفريقيا) ولم تتراجع كما كان متوقفاً على العكس من تراجع الخصوبة في بلدان آسيا وأمريكا اللاتينية. وتتألف النقلة السكانية من قوة عاملة متنامية مقارنة بإجمالي عدد السكان. وينتج ذلك عن وزن الأطفال في إجمالي عدد السكان وبطء نمو كبار السن. وسوف يتطلب الأمر وقتاً أطول في أفريقيا ولكنه سيتم لا محالة (أنظر شكر 10 فيما يلي). شاهد أيضاً الفيديو الآتي:

https://www.youtube.com/watch?time_continue=28&v=gSiDHdMU3W8

الشكل 10: معدل السكان في سن العمل مقارنة بمن هم ليسوا في سن العمل، في مناطق مختارة من أفريقيا



المصدر: صندوق الأمم المتحدة للسكان

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

في حالة تمكن البلدان من حسن إدارة التحول السكاني، فإن زيادة السكان في سن العمل والحد من إجمالي معدلات الإعالة يتيح للبلدان فرصة سانحة يمكن أن تحقق «عائدا ديمغرافيا» على هيئة درجات أكبر من النمو والتمويل للحماية الاجتماعية. والتحول الديمغرافي أو العائد الديمغرافي فرصة. وسوف يتيح زيادة الناتج القومي الإجمالي ومن ثم يتيح أساسا تمويليا أقوى للحماية الاجتماعية للسكان غير العاملين. ولكن هذا يعني تعيين اليافعين في العمل المنتج بفاعلية. وسوف يتطلب الأمر رعاية الطفولة المبكرة ورعاية الأطفال والتحويلات للأسر لمساعدتها على إبقاء الأطفال في الدراسة وتجنب عمل الأطفال جنبا إلى جنب مع توفير الخدمات الاجتماعية لهم ووضع برامج مناسبة للانتقال من الدراسة إلى العمل لزيادة إنتاجية الوظائف في المستقبل القريب والحد من أعداد الشباب خارج دائرة العمالة والتعليم والتدريب).

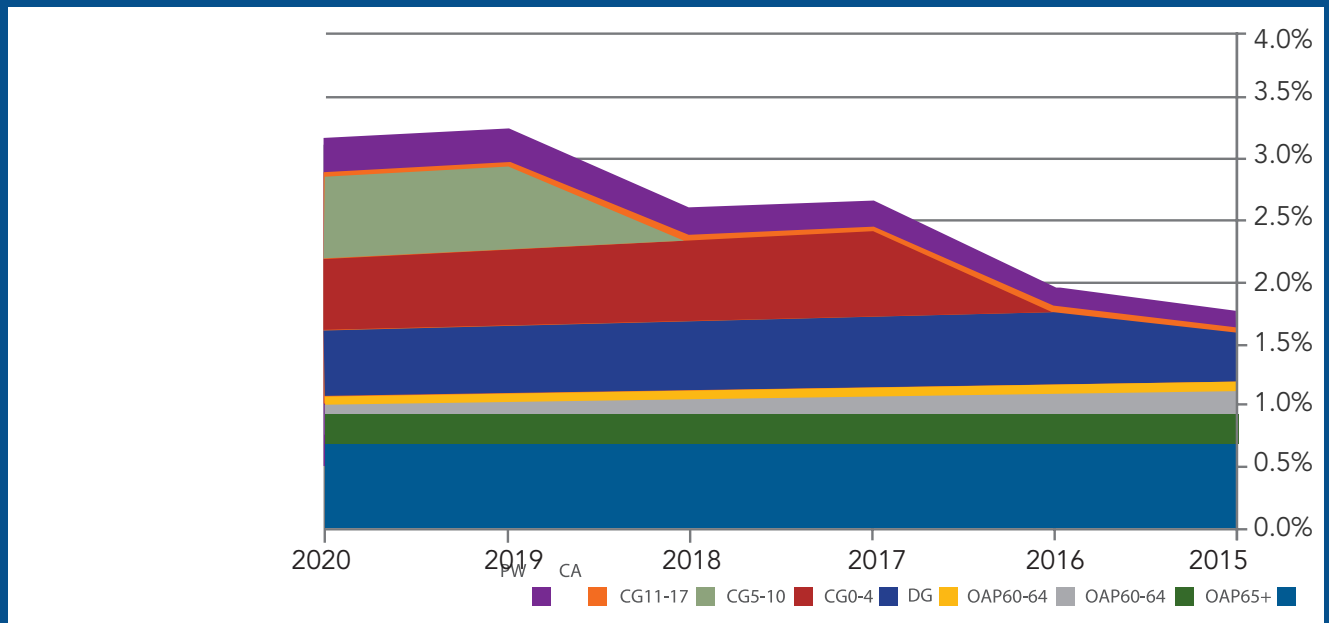
ومن العوامل التي تسهم في تعزيز التنمية زيادة مشاركة الإناث في سوق العمل. ونؤكد على أن السياسات الاجتماعية والخاصة بالرعاية والمزايا النقدية والعينية لا بد أن تصبح حالة انتقالية في سوق العمل لضمان الدمج المنتج للمرأة (والتخفيف من دورها التقليدي المحصور في رعاية الأطفال وكبار السن والأفراد الذين يعانون من الإعاقة والأمراض المزمنة).

في الوقت نفسه توضح التقديرات أن يزيد متوسط العمر المتوقع مع حلول عام 2030 في أفريقيا إلى 64 عاما مقارنة بعمر 57 عاما في 2010. ما يعني أن المجتمعات النامية والمتجهة نحو الشيخوخة عليها الانتباه على وجه السرعة لضمان الحق في التقاعد بكرامة والحق في الضمان الاجتماعي لجميع المسنين. والوضع في حالة النساء المسنات أشد صعوبة، وتشكل هذه الفئة الأغلبية فيما بين أعداد المسنين المتنامية. وحتى في أفقر البلدان حيث لا يزال متوسط العمر المتوقع أدنى بكثير عما هو في البلدان الأغنى نتيجة لارتفاع معدلات الوفيات بين الأطفال فضلا عن ارتفاع معدلات الوفيات فيما بين بعض الفئات العمرية نتيجة للإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/مرض الإيدز والأمراض الأخرى، فمن يصلون إلى سن 65 عاما في المتوسط يعيشون عدد أقل من السنوات مقارنة بالشخص العادي في البلدان الغنية. وسوف يعيش الجميع في مختلف أنحاء العالم لفترات أطول. والسؤال هو ما شكل هذه الحياة الكريمة وما شكل الدخل الآمن الذي يمكن توفيره لضمانها.

الإطار 4: التخطيط طويل الأجل لمزايا الأمومة والطفولة: دراسة حالة من ناميبيا

وضعت منظمة العمل الدولية مشروعات لتنفيذ منحة مقدمة لرعاية الأمومة ومنحة أخرى شاملة للطفل في ناميبيا. وأعقبت المنحة الأخيرة نحا مرحليا قائما على الفئات العمرية التي تبدأ بالأطفال في المرحلة العمرية ما بين حديثي الولادة و4 سنوات في عام 2015 وما في ذلك الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 5 إلى 10 سنوات في عام 2017 والأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 11 إلى 17 سنة في عام 2019. ويبرر هذا النهج أهمية الدعم المقدم للأطفال في السنوات المبكرة من عمرهم في كسر حاجز توارث الفقر فيما بين الأجيال. وبالإضافة إلى ذلك سيكون الأطفال الصغار أكثر عرضة للفقر. ونتيجة لتراجع الخصوبة تتدنى التكلفة مقابل الناتج المحلي الإجمالي عبر السنوات. ويتراجع ارتفاع الإنفاق على فئة عمرية بعينها بسبب الحد من معدلات إعالة الأطفال مع مرور الوقت. ويتيح هذا الأمر إضافة فئة عمرية ثانية في برنامج منح الأطفال مع مرور الوقت.

شكل 11: تكلفة مختلف البرامج باعتبارها نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي



2.3 أدوات الحوكمة المالية للحماية الاجتماعية

يعني اتخاذ قرارات بشأن الأنظمة الخاصة للحماية الاجتماعية في الوقت الحاضر اتخاذ تقديرات «مستنيرة» بشأن نميتها في المستقبل تتعلق بتنفيذها أو عدم تنفيذها. فعلى سبيل المثال قد تصبح الاستجابة إلى الانشغالات بشأن احتمال نمو المساعدات الاجتماعية أو استحقاقات المعاشات عبا على الأجيال القادمة، ولذا من الضروري وضع تنبؤات يمكن الاعتماد عليها إن كان المرء يرغب في إعادة التوازن بين السياسات الاجتماعية والاقتصادية من البداية إذا دعت الضرورة.

وتشترط الاتفاقية رقم 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (في الفقرة 3 من المادة 71) ما يلي: تقبل كل دولة عضو المسؤولية العامة عن تقديم الإعانات التي تقضي بها هذه الاتفاقية حسب الأصول وتتخذ كل التدابير اللازمة لهذا الغرض؛ وتكفل كذلك، عند الاقتضاء، إجراء ما يلزم من دراسات وحسابات اكتوارية بشأن التوازن المالي، بصورة دورية وفي جميع الأحوال قبل إدخال أي تغيير على الإعانات، أو على معدل اشتراكات التأمين، أو على الضرائب المخصصة لتغطية الحالات الطارئة المشار إليها.

ويتطلب تقدير مستقبل تنمية تمويل الحماية الاجتماعية نماذجاً تتيح توقع مسارات الإيرادات والإنفاق بدرجة معقولة من الثقة. وينبغي ألا تتطلب النماذج الجيدة الكثير من التفسير عند التنبؤ بالإنفاق الاجتماعي وإيراداته. فهذه النماذج لا تقتصر على توفير نظرة معمقة في التنمية المحتملة في المستقبل لموارد الحماية الاجتماعية المالية بل تتيح أيضاً الفرصة أمام إعداد تصورات بافتراضات متنوعة تتعلق بالظروف الاقتصادية والسكانية الاجتماعية، وبتقدير الآثار المترتبة على مختلف السياسات في ظل هذه الظروف.

ويتضح أن القرارات السياسية التي تتخذ اليوم لها أثر متكرر لا يتوقف عند الأجيال الحالية بل يمتد للأجيال المقبلة. ومن بينها مثلاً القرارات التي تتصل بتصميم أنظمة المعاشات وتمويلها، وجميع القرارات المالية قد تؤثر على الأجيال المقبلة في حالة اشتغالها على عنصر الاقتراض.

وتوجد علاقة وطيدة بين الاستدامة وكفاية المزايا، فلن تكتسب المزايا غير المناسبة رغبة كافية من المشتركين وممولي الضرائب لتمويلها ومن ثم سوف يتحول النظام إن عاجلاً وإن آجلاً إلى منظومة غير مستدامة. ومن ناحية أخرى عند غياب تغطية الوعود السخية بالمزايا بالتمويل المستدام والكافي، فلن يمكن الوفاء بها لاحقاً.

ومن الأسباب الرئيسية لاعتبار الحماية الاجتماعية في الماضي عائقاً أمام النمو الكبير هي أن «العديد من الحكومات أخفقت بشدة في إدارة الأموال الخاصة بأنظمة الحماية الاجتماعية التي كان لها تصميم جيد في البداية» (Scholz et al., 2000). وفي الكثير من الأحيان لم تتناول أدوات الإدارة المالية وعملياتها الإنفاق على الحماية الاجتماعية بشكل مناسب، فضلاً عن أن التقصير في استخدام بعض الأدوات مثل الموازنات الاجتماعية والمعلومات التي تتيحها يكاد يؤدي حتماً إلى سوء إدارة البرامج الجديدة أو القائمة الخاصة بالحماية الاجتماعية (Scholz et al., 2000).

2.3.1 الموازنة الاجتماعية

بدون المعلومات المناسبة يكاد يكون من المستحيل الوصول إلى «نقاش عقلائي بشأن نطاق البرنامج ومستقبل توجه أنظمة الحماية الاجتماعية في البلدان فضلاً عن تأثيرها الفعلي والمحتمل على إحداث استقرار التطورات الاقتصادية العامة» (Scholz et al., 2000). وتتيح الموازنات الاجتماعية عقد هذه المناقشات بشأن إعداد «معلومات كمية جيدة عن التقدم المحرز في الماضي والمستقبل في مجال الإنفاق على الحماية الاجتماعية ومواردها» (Scholz et al., 2000). وينبغي أن يكون إعداد الموازنة الاجتماعية الذي يشمل الحسابات الاجتماعية ووضع نظام توقع هادف أحد الأسس الواقعية لصياغة السياسة الوطنية الاجتماعية في أي بلد من البلدان.

ومن شروط وضع منظومة لحوكمة القطاع الاجتماعي القدرة على الرد على أسئلة من قبيل ما يلي:

- ما مستوى الإنفاق الحالي الشامل؟
- أين ينفق المال وما المبالغ المدفوعة؟
- ما الاحتياجات من الحماية الاجتماعية التي لم تغطى من قبل؟
- كيف سيتطور الإنفاق الوطني العام الاجتماعي والعبء المالي وينعكس على مختلف ممالي هذه الأنظمة (أصحاب العمل والعمال والحكومات) في ظل مختلف التصورات الاقتصادية ووفقاً لمختلف الخيارات الإصلاحية؟

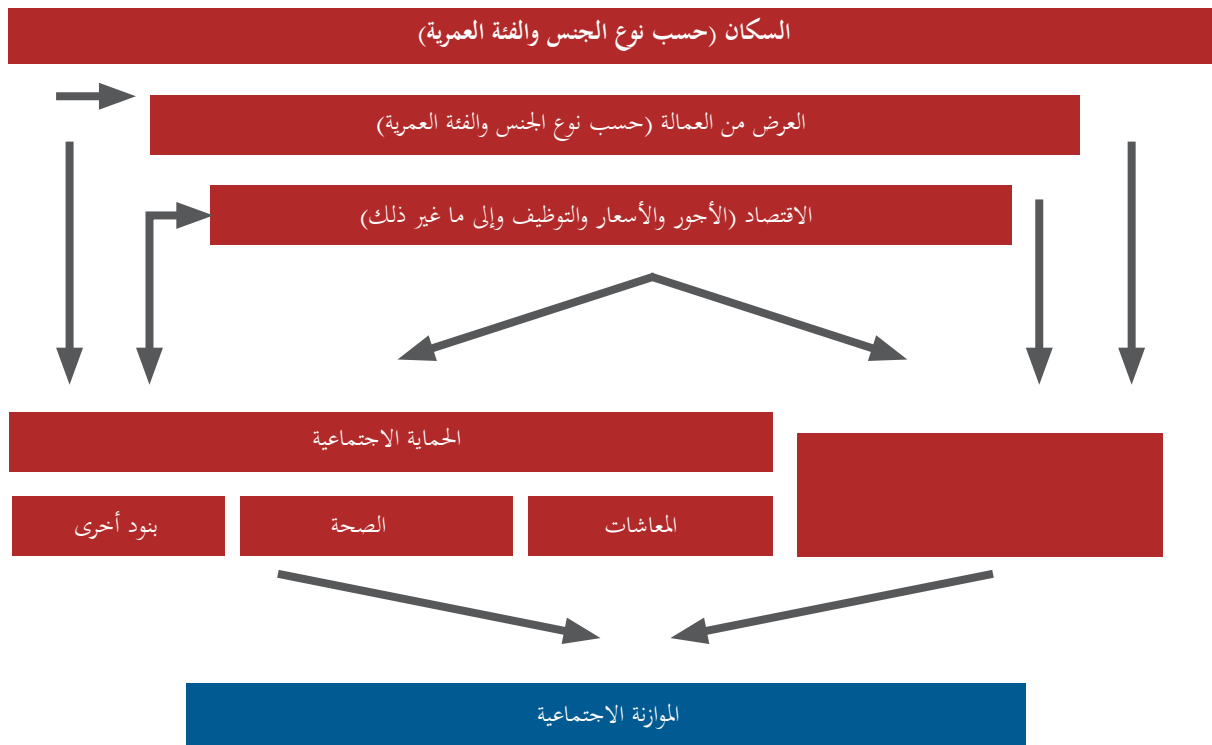
تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

تعد التوقعات الخاصة بإيرادات الحماية الاجتماعية والإنفاق عليها تقليدياً (بل وفي العديد من البلدان لا يزال الأمر كذلك) لتشمل برامج الحماية الاجتماعية الفردية (أو مجموعة من البرامج وثيقة الصلة ببعضها البعض تديرها مؤسسة واحدة. وتؤسس عملية إعداد الموازنات الاجتماعية حسابات الدخل والإنفاق الخاصة بجميع برامج الحماية الاجتماعية القائمة في البلد ثم تعكس هذه المشروعات على المستقبل - باستخدام المنهجيات الاكتوارية.

وتتألف هذه النماذج (شكل 12) من عدد من لبنات البناء التي تشمل ما يلي:

- الوحدة الديمغرافية التي تقدم التوقعات السكانية وفقاً للسن ونوع الجنس؛
- وحدة سوق العمل التي تقدم توقعات القوة العاملة وفقاً للسن ونوع الجنس؛
- وحدة الاقتصاد الكلي عادة تقدم مجموعة متسقة من الفرضيات وعدداً من البدائل المتعلقة بالاتجاهات المستقبلية للنتائج المحلي الإجمالي والإنتاجية والتوظيف البطالة والأجور والدخول الأخرى والأسعار وأسعار الفائدة؛
- وحدات الحماية الاجتماعية وهي عادة وحدات خاصة بالتوقعات الاكتوارية لكل برنامج من برامج الحماية الاجتماعية القائمة في البلد؛
- وحدة المالية العامة التي تربط الموازنة الاجتماعية بإطار التمويل الحكومي والمخصصات المالية المرتقبة لاحقاً.

الشكل 12: هيكل نموذج الموازنة الاجتماعية



المصدر: Based on Scholz et al, 2000

عادة ما يكون إعداد الموازنات الاجتماعية الكاملة أمراً مكلفاً على مستوى اشتراطات البيانات فضلاً عن استغراقها وقتاً طويلاً في تنفيذها. وتنطوي منهجية إعداد نماذج بروتوكولات التقييم السريع على إعداد الموازنات الاجتماعية المختصرة والأساليب الاكتوارية التي تتيح الفرصة أمام تقليل الوقت الضروري لبناء نموذج التوقع والمحكاة دون التأثير على جودة النتائج.³ ومع ذلك فعلى الرغم من أنها تؤدي دوراً مهماً لدعم المناقشات السياسية الوطنية المستنيرة، فإن القرارات الفعلية المتعلقة بتصميم السياسات والتمويل ينبغي أن يستند إلى المزيد من الموازنات الاجتماعية الأكثر تفصيلاً فضلاً عن الدراسات الاكتوارية ودراسات المحكاة المصغرة.

3. وضعت بروتوكولات التقييم السريع وتم تنفيذها في عدد من البلدان (انظر على سبيل المثال الدراسة التي أجريت على فييتنام في 2012 Cichon et al. وعلى موزمبيق في 2013 Cunha et al. وينفذ هذا النهج أيضاً في بلدان مثل تايلند وأندونيسيا وبنين ونيبال والأردن وبوروندي والكاميرون). أجريت دراسة موزمبيق بالتعاون مع صندوق النقد الدولي، بينما ركزت منظمة العمل الدولية على التوقعات الاكتوارية في حين ركزت التوقعات الاكتوارية الخاصة بصندوق النقد الدولي جزئياً على المخصصات المالية جزئياً على الحيز المالي.

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

الجدول 4: اشتراطات البيانات الضرورية لحساب تكلفة المزايا الخاصة بالحماية الاجتماعية

البيانات السكانية	عدد الذكور والإناث من كل فئة عمرية والتوقعات السكانية، ويفضل ذكرها مفصلة وفقا للريف والحضر والوحدات الجغرافية المعنية
بيانات سوق العمل	معدلات المشاركة في سوق العمل. مفصلة حسب السن والنوع فضلا عن المعدلات المرتقبة. معدلات البطالة مفصلة حسب السن والنوع فضلا عن المعدلات المرتقبة. إلى أي مدى يسود الطابع المنظم/الرسمي في سوق العمل.
البيانات الاقتصادية	إطار الاقتصاد الجزئي الخاص بالناتج الإجمالي بالعملة المحلية ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الفعلي والتضخم ومتوسط الدخل الشهري. الإيرادات من التمويل الحكومي (الضريبي وغير الضريبي والمنح) والإنفاق والتقديرات الخاصة بالإيرادات والنفقات في المستقبل.
محددات المزايا	عمر المستفيدين المستهدفين وعددهم بوصفهم نسبة من إجمالي السكان، ومبلغ الاستحقاق الاسمي أو نسبة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، والمعالم التمييزية، ومعدلات الفقر فيما بين المستفيدين المستهدفين والتكلفة الإدارية باعتبارها نسبة من قيمة الاستحقاق.

المصدر: اليونسيف-منظمة العمل الدولية، 2011

يتألف إعداد الموازنة الاجتماعية من عنصرين أساسيين كما يلي. العنصر الأول هو الأساس الإحصائي وهو عبارة عن «توليفة متسقة منهجيا لجميع الإيرادات والإنفاق الخاصة بمنظومة الحماية الاجتماعية في البلد» (Scholz et al., 2000). ويعرف هذا باسم **نظام الحسابات الاجتماعية** ويعني هذا الجزء بالعمل باعتباره المفهوم المحاسبي المستخدم لجمع التدفقات النقدية الخاصة بإجمالي البرامج الاجتماعية. أما العنصر الثاني فهو عبارة عن تنبؤ بالدخل والإنفاق (توقعات الميزانية). وعادة تجرى هذه التوقعات لفترة متوسطة الأجل. ويعرف هذا العنصر باسم **الموازنة الاجتماعية** ويشمل محاكاة للإنفاق الاجتماعي والإيرادات المتعلقة به حسب الفرضيات الاقتصادية والديمقراطية و/أو التشريعية.

وعلى الرغم من تباين تفاصيل الموازنات الاجتماعية الوطنية من بلد لآخر حسب تنظيم أنظمة الحماية الاجتماعية ومدى المزايا التي تقدمها، تتفق الموازنات الاجتماعية الوطنية على بعض العناصر الأساسية المشتركة. فعلى صعيد الإنفاق تشمل هذه العناصر الأساسية المعاشات والمزايا المتعلقة بالبطالة والأسرة والمزايا الضريبية والمساعدات الاجتماعية والرعاية الصحية. ويتناول جانب الدخل جميع الموارد المستخدمة لتمويل الإنفاق على الحماية الاجتماعية. ومن بين أهم مصادر الإيرادات اشتراكات الضمان الاجتماعي والضرائب (سواء العامة أو المخصصة وما إذا كانت مفروضة على مستوى الحكومة المركزية أو الإقليمية أو المحلية) فضلا عن دخل الاستثمار.

يوضح الجدول فيما يلي التنبؤ على المدى القصير بالموازنة الاجتماعية في بلد متوسط الدخل تقليديا. وبناء على هذا الجدول يمكن للمتخصص في مجال إعداد الموازنات الاجتماعية أن يوضح إن كان الدخل المطلوب لقطاع الحماية الاجتماعية الذي يتحصل من الإيرادات العامة يتنامى بدرجة أسرع من الناتج المحلي الإجمالي، ما قد يشكل أثارا سلبية على موازنة الحكومة. وقد توصي الحكومة بالنظر في عدد من تدابير دمج النفقات كي تشمل على إنفاق شامل أو محدد على المدى المتوسط. وعلى الناحية الأخرى ينبغي أن ينبه المتخصص الحكومة أن استهلاك المزايا التي تستخدم لمكافحة الفقر في البلد نسبة ضئيلة من الناتج المحلي الإجمالي، وقد يكون هذا الأمر غير مناسب بالنظر إلى مستويات الفقر في البلاد (Scholz et al., 2000).

وبما أن إعداد النماذج يؤدي إلى محاولة لفهم العمليات المترابطة التي تتألف المنظومة منها، فإن نموذج الموازنة الاجتماعية جيد التصميم ينبغي أن يقدم تنبيهات مبكرة تتعلق بالآثار المترتبة على التغييرات التشريعية مثلا.

ومن المهم أن يشتمل تقدير الأثر هذا على احتمال حدوث **دورة ثانية من الآثار**. وقد تتعلق هذه الآثار التالية بتغييرات في إجمالي العمالة أو الإنفاق على البطالة أو التأمين الصحي والإنفاق على مختلف أشكال المساعدة الاجتماعية فضلا عن الإسكان والمزايا الضريبية. وما كان يبدو مبدئيا خفضا للإنفاق حتى في بند واحد من بنود الضمان الاجتماعي قد توازنه زيادة في الإنفاق على الفروع الأخرى ولو جزئيا (Scholz et al., 2000).

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

الجدول 5: ملخص تقليدي لموازنة وطنية من الموازنات الاجتماعية

2010	2009	2008	2007	2006	2005	البند
% من الناتج المحلي الاجتماعي الاسمي						
النفقات						
4.3	4.1	3.9	3.7	3.6	3.4	1. المعاشات
4.2	4.0	3.8	3.6	3.5	3.3	1.1. مزايا تأمينية للمعاشات
3.4	3.2	3.0	2.9	2.8	2.6	1.1.1. المعاشات التقاعدية
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	1.1.2. معاشات العجز
0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	1.1.3. معاشات الوراثة
0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.1.4. معاشات الأيتام
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1.5. المنح
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	1.2. الإدارة
0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	2. الإنفاق على البطالة
0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	3. الإنفاق قصير الأجل على المزايا
0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	4. الإنفاق على المساعدة الاجتماعية
4.6	4.5	4.4	4.3	4.3	4.2	5. الإنفاق على الصحة
0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	6. الإنفاق الاجتماعي على الموظفين العسكريين
1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.2	7. الإنفاق على المزايا الاجتماعية الأخرى
0.3	0.4	0.6	0.5	0.4		8. تغيرات في الاحتياجات
11.6	11.4	11.3	10.8	10.6	10.0	الإجمالي
الإيرادات						
3.0	2.9	2.9	2.8	2.8	2.5	1. اشتراكات الضمان الاجتماعي
2.0	2.0	2.0	1.9	2.0	2.0	1.1. برنامج المعاشات
0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	1.2. برنامج الصحة
0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	1.3. برنامج البطالة
2.9	2.8	2.8	2.7	2.7	2.8	2. مصادر الدخل الأخرى (بما في ذلك الاشتراكات المحتسبة)
0.2	0.2	0.4	0.3	0.1	0.0	3. الدخل من الاستثمار
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.1. برنامج المعاشات
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.2. برنامج الصحة
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.3. الإنفاق قصير الأجل على برنامج المزايا
0.2	0.2	0.4	0.3	0.1	0.0	3.3. برنامج البطالة
5.6	5.4	5.2	5.0	4.9	4.7	4. الدخل من الإيرادات العامة
11.6	11.4	11.3	10.8	10.6	10.0	الإجمالي

المصدر: Scholz et al, 2000 (ملحوظة: ربما لا يؤدي حاصل جمع الأرقام إلى الإجمالي المذكور بسبب التقريب)

2.3.2 نماذج المحاكاة المصغرة

أثبتت نماذج المحاكاة المصغرة الخاصة بالمزايا الضريبية التي تجمع كل من البيانات النموذجية على مستوى الأسرة المعيشية بشأن الدخل والإنفاق والتشريع الضريبي وتشريع المزايا أهما مفيدة للغاية للباحثين وصناع السياسات.

وتعمل العديد من البلدان النامية حاليا على بناء أنظمة الحماية الاجتماعية الخاصة بها وسوف يتطلب تمويل الإنفاق الحكومي أن يستند تدريجيا إلى الإيرادات الضريبية المحلية. وفي هذا المسار من الضروري فهم الآثار المترتبة على الخيارات السياسية على المنظومة ككل، وتتناسب نماذج المحاكاة المصغرة الخاصة بالمزايا الضريبية مع هذا الغرض تماما.

«نماذج المحاكاة المصغرة تستخدم البيانات المصغرة بشأن الأشخاص (أو الأسر المعيشية أو الشركات أو غيرها من الوحدات المصغرة) وتحاكي الآثار المترتبة على التغييرات السياسية (أو التغييرات الأخرى) على وحدة من هذه الوحدات. ويمكن تحليل أوجه الاختلاف قبل الوضع وبعده على المستوى المصغر لبيان الأثر الشامل للتغيير» (Mitton et al., 2000)

وتطبق النماذج قواعد ضريبية يحددها المستخدم وقواعد أخرى خاصة بسياسات المزايا على البيانات المصغرة الخاصة بالأفراد والأسر المعيشية وتحسب آثار هذه القواعد على دخل الأسرة المعيشية. ويمكن تحليل آثار مختلف تصورات السياسات على الفقر وعدم المساواة والإيرادات الحكومية ومن ثم مقارنتها.

الشكل 13: هيكل المحاكاة المصغرة



المصدر: المؤلفون

الغرض الأساسي من المحاكاة المصغرة هو الرد على الأسئلة الآتية:

- كيف تؤثر منظومة الضرائب والمزايا القائمة على الأفراد من مختلف الفئات (مثل الفئات المتعلقة بدخول معينة وبعض أنواع الأسر)؟
- ما مدى دور المنظومة الضريبية الحالية ومنظومة المزايا في الحد من الفقر والجور؟
- ما تكلفة تنفيذ إصلاحات السياسات الخاصة بالضمان الاجتماعي ... وإضفاء الطابع العام على المزايا القائمة من خلال حذف استطلاع الموارد المالية وتقديم مزايا جديدة وزيادة القيمة النقدية للمزايا ...
- ما الأثر الذي يمكن أن ينعكس على الفقر بسبب عدم إنصاف هذه الإصلاحات؟

من المهم تحليل الآثار التوزيعية للضرائب والمزايا مجتمعين. ويوجد عدد من الوسائل البديلة التي يمكن للبلد من خلالها حشد الموارد يفرض كل بديل منها أعباء خاصة به على مختلف الفئات السكانية. وتوزع أنماط ومستويات الإنفاق البديلة المزايا توزيعا غير متجانس على مستوى المجتمع، حيث تستفيد بعض الفئات أكثر من الفئات الأخرى. ويُعرف التوزيع الخاص بالأعباء والمزايا فيما بين مختلف فئات السكان بالسياسة المالية للحكومة. ويمكن تصميم التوزيع غير المتكافئ للأعباء والمزايا إما لصالح أو لضرر الأغنياء والفقراء وسكان الريف وسكان الحضر والإناث والذكور والكبار والشباب. على سبيل المثال على الرغم من أنه يمكن أن تكون الضرائب العامة تنازلية (أي إقرار نفس النسبة % من قيمة السلع تسدد بصرف النظر عن دخل المستهلكين)، يعتمد الأثر الشامل على عدم الإنصاف على مستوى الدخل على طبيعة الإنفاق التي يتيحها الدخل، مثلا تستخدم الضرائب العامة لسداد الدعم المقدم للتغطية الصحية للفقراء، وأثرها الإجمالي تصاعدي

في أوروبا طورت جامعة إسكس برنامج EUROMOD على مدار 20 سنة ويستخدمه حاليا أكثر من 25 بلدا في أوروبا. انظر الموقع الآتي:

<https://www.euromod.ac.uk/>. وبلغ عمر برنامج SAMOD في جنوب أفريقيا عشر سنوات. وهذا هو أول تطبيق لمنصة برنامج

EUROMOD في سياق أحد البلدان النامية. وفي ناميبيا وضع برنامج NAMOD في عام 2012. أطلق المعهد العالمي لبحوث الاقتصاد الإنمائي

وفريق برنامج EUROMOD لدى معهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية التابع لجامعة إسكس، ومعهد بحوث السياسات الاجتماعية في جنوب أفريقيا مشروعا بحثيا جديدا تعد من خلاله نماذج للمحاكاة المصغرة المتعلقة بنسبة الضرائب للمزايا في بعض البلدان النامية المختارة في أفريقيا (أنثيوبيا وغانا وموزمبيق وتانزانيا وزامبيا) وفي أماكن أخرى من العالم (إكوادور وفيتنام) فضلا عن النماذج التي أقيمت في جنوب أفريقيا وناميبيا.

تمويل الحماية الاجتماعية: استعراض تمويل الحماية الاجتماعية

للمزيد من المعلوما انظر المقالات المتعلقة ببرنامج:

SOUTHMOD: <https://www.wider.unu.edu/project/southmod-simulating-tax-and-benefit-policies-development>

الإطار 5: برنامج (SOUTHMOD): محاكاة السياسات الضريبية مقارنة بالمزايا والاستحقاقات لأغراض التنمية

أثبتت نماذج المحاكاة المصغرة الخاصة بالمزايا الضريبية التي تجمع كل من البيانات النموذجية على مستوى الأسرة المعيشية بشأن الدخول والإنفاق والتشريع الضريبي وتشريع المزايا أنها مفيدة للغاية للباحثين وصناع السياسات. وتطبق النماذج قواعد ضريبية يحددها المستخدم وقواعد أخرى خاصة بسياسات المزايا على البيانات المصغرة الخاصة بالأفراد والأسر المعيشية وتحسب آثار هذه القواعد على دخل الأسرة المعيشية. ويمكن تحليل ومقارنة الآثار المترتبة على مختلف التصورات الخاصة بالسياسات على الفقر والجور والإيرادات الحكومية.

وعلى الرغم من استخدام الباحثين وصناع السياسات نماذج المحاكاة المصغرة تقليديا في البلدان المتقدمة، لا تتوفر لدى الكثير من البلدان النامية فرص الوصول لهذه الأدوات. وتعمل العديد من البلدان النامية حاليا على بناء أنظمة الحماية الاجتماعية الخاصة بها وسيكون من الضروري استناد تمويل الإنفاق الحكومي تدريجيا إلى الإيرادات الضريبية المحلية. وفي هذا المسار من الضروري فهم الآثار المترتبة على الخيارات السياسية على المنظومة ككل، وتناسب نماذج المحاكاة المصغرة الخاصة بالمزايا الضريبية مع هذا الغرض تماما.

وهذه هي الخلفية التي استند إليها المشروع البحثي الذي أطلقه المعهد العالمي لبحوث الاقتصاد الإنمائي وفريق برنامج EUROMOD لدى معهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية التابع لجامعة إسكس، ومعهد بحوث السياسات الاجتماعية في جنوب أفريقيا مشروعا لإعداد نماذج للمحاكاة المصغرة المتعلقة بنسبة الضرائب للمزايا في بعض البلدان النامية المختارة في أفريقيا (أثيوبيا وغانا وموزمبيق وتانزانيا وزامبيا) وفي أماكن أخرى من العالم (إكوادور وفيتنام) فضلا عن النماذج التي أقيمت في جنوب أفريقيا وناميبيا. ويمكن استخدام هذه النماذج في تحليل الآثار المترتبة على مختلف الضرائب والتصورات الخاصة بسياسات المزايا والاستحقاقات.

ويمكن الاطلاع على نماذج برنامج SOUTHMOD بالبحر لأغراض استخدامها في البحوث غير التجارية وهي: ECUAMOD (إكوادور) و GHAMOD (غانا) و MicroZAMOD (زامبيا) و MOZMOD (موزمبيق) و TAZMOD (تانزانيا).

وتبنى هذه النماذج بناء على منصة برنامج EUROMOD. وبرنامج EUROMOD عبارة عن نموذج يستخدم على نطاق واسع لتصوير معدل الضرائب والمزايا في البلدان الأوروبية، ولكنه اعتبر منصة مثالية لصياغة نماذج المحاكاة المصغرة في بلدان أخرى.

المصدر: UN-WIDER, <https://www.wider.unu.edu/project/southmod-simulating-tax-and-benefit-policies-development>

2.4 الدروس المستفادة

- للحماية الاجتماعية آثارا اقتصادية كبيرة وآثار على التمويل العمومي
- لا بد من وجود منظومة إحصائية جيدة لتحديد هذه الآثار ورصدها
- قد يؤدي الاستثمار في الحماية الاجتماعية على المدى المتوسط والطويل إلى زيادة المخصصات المالية ورفع القدرات بغية تلبية مختلف الاحتياجات المالية – ويتحقق ذلك من خلال الحلقة المثمرة من الطلب المتزايد وزيادة الإنتاجية والدخول المرتفعة.
- مع ذلك لا تتحقق هذه الآثار الإيجابية إلا في حالة تصميم الحماية الاجتماعية بشكل مناسب وفي حالة رصد آثاره بعناية وتقييمها من خلال مواصلة عملية الحوار والإصلاح التشاركي.
- وتعتمد احتمالات مد الحماية الاجتماعية لسد الفجوات إلى حد كبير على مدى جودة الحوكمة المالية للأنظمة فضلا عن منظومة الحماية الاجتماعية الشاملة.
- ويمكن بيان يسر التكلفة من خلال الأدلة الاقتصادية ومن خلال التخطيط المناسب بما في ذلك مراعاة التطور الديمغرافي والرصد المنتظم لكفاءة تكلفة الإدارة.
- وتتطلب الحوكمة المالية رصد الاستدامة الحالية والمقبلة لتمويل الحماية الاجتماعية من خلال أدوات كمية مثل الدراسات الاكتوارية وإعداد الموزونات الاجتماعية ودراسات المحاكاة المصغرة.

حشد الموارد للمحماية الاجتماعية

يقدم هذا الجزء الأساليب التي تتبعها الحكومات لإدارة الأموال العمومية، وحشد الإيرادات، وتحصيل المقبوضات والاقتراض بغية تمويل النفقات التي قررت أن تمولها. ويمكن تعريف السياسة المالية للحكومة باعتبارها توليفة من التدابير التي تتخذ لحشد الموارد وتخصيصها لمختلف القطاعات والأنشطة.

3.1 تخصيص الموارد والحيز السياسي والمالي

تعرف السياسات المالية وفقا للاختيارات التي تتخذها الحكومة تجاه حشد الموارد وتخصيص النفقات الضرورية لتلبية التزاماتها. وتنعكس السياسات عادة من خلال الموازنات الوطنية التي تفصل النفقات الحكومية في كل سنة مالية. والموازنة الوطنية عبارة عن وثيقة حكومية تسرد مصادر الموارد المالية المتاحة أو المتوقع حشدها خلال السنة المالية والنفقات التي رصدتها أو وجهتها الحكومة. وتتيح الموازنة الوطنية الإطار المالي الضروري لأنشطة الحكومة. وتنعكس أولويات الحكومة وأدائها مقارنة بالتزاماتها.

ويتحدد الحد الأقصى لإعادة التوزيع الممكنة في المقام الأول من خلال مخصصات الموارد المتاحة حاليا وفي المستقبل - أي كم الموارد التي يمكن تحصيلها من خلال الضرائب والاشتراكات على المدى الطويل والقصير. وقد تتغير المخصصات المالية على المدى القصير بسبب صافي الإقراض أو الاقتراض للدولة ومن خلال المنح التي يتسلمها البلد من باقي بلدان العالم. ويتحدد حجم المخصصات المالية الإجمالية من خلال رغبة المجتمع في سداد الضرائب والاشتراكات التأمينية (التي تعتمد على مدى جودة الخدمات الحكومية المقدمة ومساءلة وشفافية التمويل العمومي فضلا عن درجة إضفاء الطابع الديمقراطي على عملية الموازنة). ويعتمد الأمر كذلك على قدرة الحكومة وتمكنها من تحصيل الضرائب والاشتراكات التأمينية وإنفاذ التشريعات الخاصة بمهما على أرض الواقع.

وفي العالم الذي يخضع للعمولة يعتمد حجم المخصصات المالية الإجمالية أيضا على الأطراف الخارجية فضلا عن قدرة الحكومة على اتخاذ قرارات مستقلة. وهذه الأطراف الخارجية من ناحية هي المؤسسات الدولية التي ترتبط البلدان بالتزامات أمامها من قبيل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمفوضية الأوروبية في حالة البلدان الأعضاء بالاتحاد الأوروبي. ومن بين الأطراف الفاعلة المهمة الأخرى المؤسسات الخاصة في الأسواق المالية العالمية ووكالات التصنيف وغيرها.

الإطار 6: الوثائق التي تنص عليها المادة الرابعة من اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي

الهدف من رصد صندوق النقد الدولي بانتظام للاقتصادات وما يرتبط بها من تقديم للمشورة السياسية هو تحديد أوجه الضعف التي تتسبب أو قد تتسبب في عدم الاستقرار السياسي. ورقابة الدولة عبارة عن عملية تنتهي بمشاورات منتظمة (عادة ما تكون سنوية) مع مختلف البلدان الأعضاء. ويزور فريق من صندوق النقد الدولي أي بلد لتقييم اقتصادها والتطورات المالية فيها وللمناقشة السياسات المالية للبلد مع مسؤولين من الحكومة والبنك المركزي. وعادةً تجتمع بعثات صندوق النقد الدولي بالبرلمانات وممثلي مجتمع الأعمال والنقابات العمالية والمجتمع المدني. وينشر موجز هذه المناقشات في الصحف وعلى صفحة صندوق النقد الدولي على شبكة الإنترنت. ومن أهم عناصر هذه الوثائق ما يعرف باسم مدلول أولويات الإنفاق. ويظل أثر البرامج المعنية بالإنفاق الاجتماعي التي يدعمها صندوق النقد الدولي موضع جدل واسع النطاق. ويرى معارضو هذه البرامج أن البلدان يطلب منها خلال تنفيذ هذه البرامج تقليص الإنفاق العام بغية الوفاء بالغايات المالية، ما يقلص أولويات الإنفاق على التعليم والصحة ويلحق الأذى بالفقراء. ودُمجت مؤخرًا أرضيات دنيا إرشادية تختص بالإنفاق الاجتماعي وأوجه الإنفاق الأخرى ذات الأولوية في البرامج الموجهة إلى البلدان محدودة الدخل متى كان ذلك ممكنًا. ومن الضروري أن تنخرط وزارات العمل والرعاية الاجتماعية مباشرة في العمل مع المؤسسات المالية، مثلاً لمساعدتها على التوصل لفهم أفضل للإنفاق على الحماية الاجتماعية والآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليه، بغية كفالة الحماية الكافية للحماية الاجتماعية والتوسع فيها خلال تطبيق البرامج التي يدعمها الصندوق.

أما الفئة الثانية من العوامل هي تلك التي تشكل حيز السياسات الحاكم للسياسات الحكومية لإعادة التوزيع بشكل عام وللقطاع العام للحماية الاجتماعية بشكل خاص. وكثير منها يعتمد على التوجهات السائدة في المجتمع تجاه إعادة التوزيع وتجاه الفقراء بشكل عام. ففي بلدان العالم حيث تری الأغلبية (أو على الأقل النخبة الحاكمة في البيئات غير الديمقراطية) أن الفقر ينشأ نتيجة لعدم بذل من يقعون في براثن الفقر مجهوداً كافياً لا نجد دعماً لبرامج التمويل الحكومية الرامية لإعادة توزيع الموارد لصالح المحتاجين. وفي حالة انتماء الفقراء إلى فئات عرقية أو اجتماعية تعتبرها الأغلبية أو النخبة الحاكمة فئات متدنية - بصرف النظر عن الأسباب - يتقلص دعم إعادة التوزيع والحماية الاجتماعية.

ومع ذلك ينبغي ألا تكون الإرادة السياسية من الأمور المسلم بها على النحو الموضح في الإطارين المقبلين. وتوضح حالة جنوب أفريقيا أن يسر تكلفة المنح الاجتماعية كان مجرد تصور اجتماعي وسياسي. ولذا فإن قبول الإصلاحات الاجتماعية سياسياً ولدى الجمهور لم يكن من المعطيات المتاحة منذ البداية. وليس من الضروري تحقيق التوافق بين مصالح قطاع السياسات الاجتماعية والنخب السياسية العليا من البداية، على الأقل كما يتضح لنا من حالة مالاي. إن قدرة القيادة والدوائر السياسية على تشكيل المعتقدات والاتجاهات والقيم من خلال المشاركة القائمة على الأدلة والإدارة السياسية المستندة إلى براهين من الأمور الضرورية للغاية. ويمكن أن تكون عناصر التغيير أو الزعماء السياسيين موزعة على مختلف الدوائر الحكومية والجامعات والشركاء الاجتماعيين ممن يعملون على إدارة الحيز السياسي والتوقعات الاجتماعية سياسياً.

الإطار 7: الاقتصاد السياسي المعني بإعادة التوزيع - حالة مالاي

أجريت دراسة استقصائية على النخبة في مالاي. وتألفت الدراسة من إجراء «مقابلات شخصية شبه منظمة مع أفراد من فئات النخبة، الذين تم تعريفهم وفقاً لشغلهم مناصب استراتيجية في منظمات مؤثرة مثل الهيئات السياسية والاقتصادية والحكومية والثقافية وفي الجهات المانحة وفيما بين الحركات الاجتماعية. وبالإضافة إلى ذلك استخدمت استبيانات للاستقصاء والملاحظة من غير المشاركين وتحليل المستندات والوثائق. «تحدث المشاركون عن «ثقافة الفقر» التي تفسر مسؤولية الفقراء عن مشاكلهم.» ووفقاً للمشاركين في الدراسة تتألف هذه الثقافة السائدة فيما بين الفقراء من العناصر التالية:

- العقلية القدرية التي تثبط كل الجهود المبذولة للخروج من الفقر: «[الفقراء] مشغولون طوال حياتهم بأن «الأب والأم كانا فقراء ولذا سوف ينتهي بنا الحال في فقر بصرف النظر عن محاولتنا الخروج منه.» (الأمين العام الرئيسي)
- استخدام الموارد على نحو غير رشيد ما يؤدي إلى إهدار الفرص: «بعض الناس يحققون المكسب من زراعة التبغ ولكنهم يقررون الزواج من زوجة ثانية بدلاً من بناء منزل عليه سقف جيد وسليم...» (الأمين العام الرئيسي)
- ثقافة الإعاقة التي تنطوي على فرط الاعتماد على المساعدات: «إنهم يعلمون أنهم إن لم يعملوا فسوف يسارع شخص ما لمساعدتهم.» (أحد المنسقين على المستوى الوطني، منظمة مجتمع مدني)

ولذا انصب التركيز على التفسيرات «السلوكية» للفقر. واعتبرت المسؤولية الفردية من العوامل الأساسية لخروج الشخص من حالة الفقر، بدلا من النظر إلى القيود الهيكلية. وما دامت النخبة تعتقد أن الاستراتيجيات التي تشبه التحويلات النقدية تؤدي إلى تدعيم الإعاقة فيما بين الفقراء وتحد من الحافز على العمل الجاد، فقد تفضل النخبة في هذه الحالة سحب دعمها أو على تنفيذ استراتيجيات تحول دون حصول «من لا يستحقون» عليها. وهذه الآراء شائعة على الرغم من كثرة الأدلة القائلة بالأثر المحلي للتحويلات النقدية على النواتج الاجتماعية فضلا عن آثارها الاقتصادية المضاعفة (انظر الإطار 3 فيما سبق). ومع ذلك ففي ظل غياب منظومة وطنية للتحويلات الاجتماعية فضلا عن تدني مستويات المزايا، تظل هذه الآثار محلية ومحدودة للغاية، ولا تكون المعلومات المتعلقة بالدراسات الفنية قد تغلغلت داخل المجتمع وفيما بين النخب.

المصدر: (Kalebe-Nyamongo and Marquette (2014)

الإطار 8: الاقتصاد السياسي المعني بإعادة التوزيع - حالة جنوب أفريقيا

لم تكن النخب السياسية ولا وجهات نظر المجتمع في جنوب أفريقيا هي المحرك الأساسي وراء التوسع في جهود الحماية الاجتماعية. بل في الواقع رصد كل من سيكينغز (2016) وبروناي (2016) الشعور بالشك لدى قيادات الحزب الحاكم تجاه التوسع في منظومة المنح الاجتماعية بناء على القيود المالية وعلى اعتراضات أيديولوجية كما يلي: «انتشر الشك المحافظ تجاه «المنح» و«الإعاقة» فيما بين النخب الحاكمة لدى حزب المؤتمر الوطني الأفريقي، بما في ذلك لدى نيلسون مانديلا نفسه» (Seekings, 2016:8). ويفيد (Bruni, 2016:128) قائلا: «تفشيت الاختلافات والخلافات... بشأن منظومة المنح الاجتماعية فيما بين أعضاء الحكومة.... ما أعاد للذاكرة المناقشات المكثفة مع وزير المالية بخصوص الاستدامة المالية والآثار الاقتصادية المترتبة على مختلف جوانبها». وعلى الرغم من ذلك فإن السياسات المصحوبة بمجتمع معرّي والقيادة الوزارية كان بإمكانها التوصل إلى حجج لها قيمتها السياسية فيما يتعلق بمنظومة تدريجية شاملة للضمان الاجتماعي (Cassim, 2016; Seekings, 2016; Bruni, 2016). وفي حالة جنوب أفريقيا كان تشكيل ائتلاف من خارج الحكومة يشمل المنظمات غير الحكومية والمؤسسات البحثية ونواب البرلمان فضلا عن مساهمة المنظومة القضائية من الأمور المهمة التي أفضت إلى تحقيق ائتلافات لصالح القضية داخل الحكومة (Bruni, 2016). وكفل تقدم الأدلة في الوقت المناسب بشأن الفقر والأثر الاجتماعي للتحويلات النقدية فضلا عن استغلال وسائل الإعلام والمنظومة القضائية لتحدي التراجع التوسع المستدام لمنظومة الحماية الاجتماعية من خلال الاهتمام المتبادل فيما بين الدوائر السياسية ومؤيدي الحماية الاجتماعية.

تثبت أهمية دور الأطراف الخارجية في تشكيل الحيز السياسي في العديد من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء⁴ ومع ذلك لا ينبغي أن يؤدي الدور الأساسي في تشكيل الحيز السياسي المتاح أمام الحماية الاجتماعية إلا الأطراف المحليين، ومن ثم ينطلقون إلى تصميم سياسات الحماية الاجتماعية وتنفيذها ورصدها وتقييمها.

الائتلاف الإصلاحي (سواء أكان رسمي أم غير رسمي) آلية سياسية وعملية تستغلها الدولة والأطراف من غير الدول وتشكلها، ويمكن أن يبدأها أي طرف من الطرفين، ما يمكنهما من العمل بروح التعاون واتخاذ إجراءات جماعية ومحددة تجاه المشكلات من خلال السعي لتنفيذ جدول أعمال محدد للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، مع احتفاظ كل طرف باستقلاله عن الطرف الآخر. وعادة تتألف هذه الائتلافات الإصلاحي من كبار الموظفين في الدولة، وعادة يبدأ العمل بها في ظل أزمة أو تهديد أو فرصة مفاجئة أو طارئة («المراحل الفاصلة المهمة»). وتنطوي على إنتاج الأدلة وتبادلها ومد جسور الثقة والعلاقات المفيدة للطرفين.

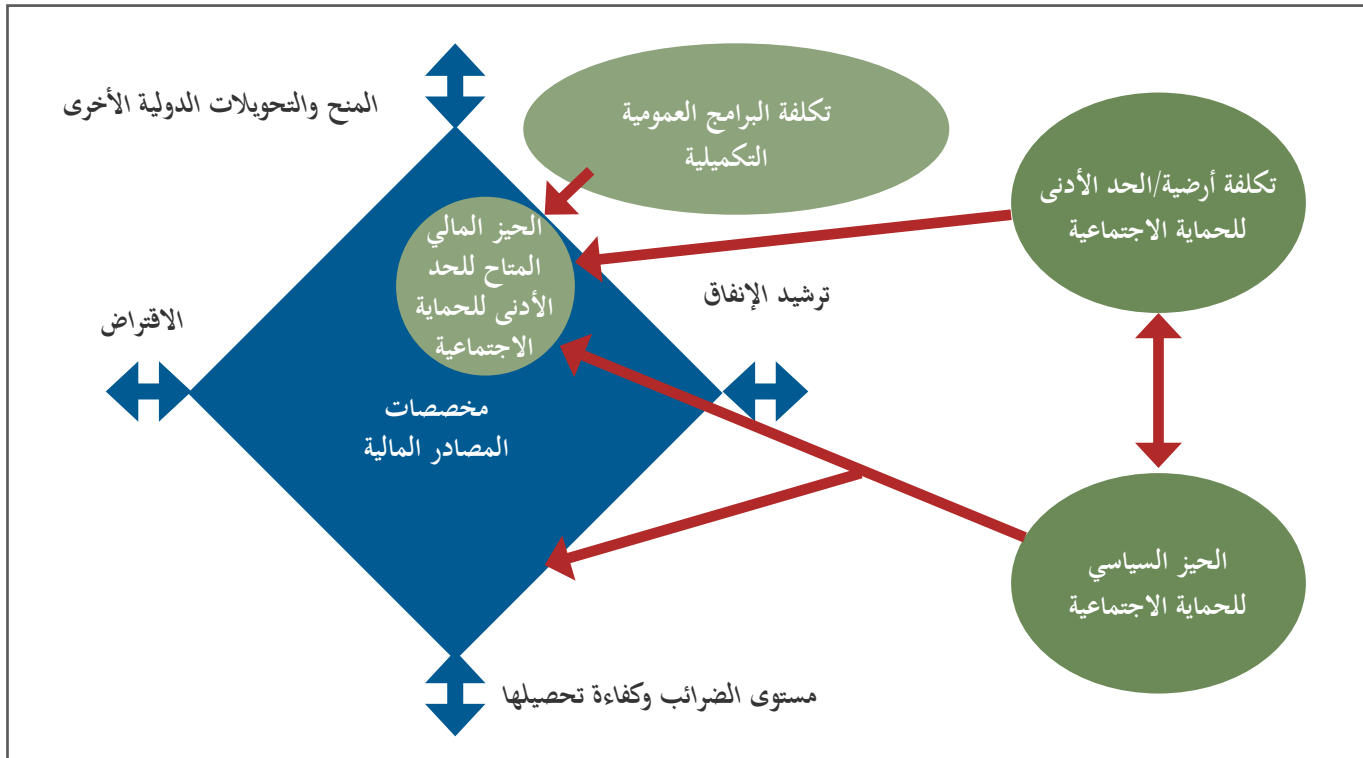
فيما يلي يوضح الشكل 14 القوى التقليدية التي تؤدي دورا في تحديد الحيز المالي المتاح للحماية الاجتماعية. تناقش الدولة الانتهاء من وضع أرضية الحماية الاجتماعية الخاصة بها. وتجري عملية تحديد التكاليف والتوقعات لبيان تكلفة الحزمة الكاملة (تكلفة أرضية الحماية الاجتماعية). ومع ذلك يتم تمييز آراء مختلف الأطراف وأصحاب المصلحة بشأن تنفيذ بعض أجزاء من هذه الحزمة ولا يتم التوصل إلى اتفاق بخصوصها - ولا يسمح الحيز السياسي المتاح إلا بتنفيذ جزء من الحزمة المقررة.

4. على الناحية الأخرى تتوفر العديد من الأمثلة من المؤسسات المالية الدولية التي توصي ببعض أنواع من برامج الحماية الاجتماعية وتحذر الحكومات من اعتماد أنواع أخرى. وكثير من الأحيان تسعى بعض البلدان المانحة إلى تنفيذ سياسات محددة للغاية بغرض تمويل بعض أنواع البرامج واستبعاد أنواع أخرى. ومن جانب آخر أدى الائتلاف الدولي للمنظمات الدولية والجهات المانحة الثنائية والمتعددة الذي تشكل عقب الأزمة المالية في عام 2009 دورا مهما في توسيع حيز السياسات الرامية إلى الحماية الاجتماعية في العديد من البلدان النامية.

في الكثير من الأحوال يتطلب ضمان عمل برامج الحماية الاجتماعية بكفاءة حيزا ماليا أكبر من مجرد تكلفة إدارتها حيث تعمل العديد من برامج الحماية الاجتماعية على نحو جيد عند تكميلها ببرامج إضافية عمومية. فعلى سبيل المثال: لا يمكن لبرامج إعانات البطالة أن تعمل بشكل سليم إلا في حالة إضافة خدمات التوظيف الفعالة، ولا تعمل برامج المساعدة الاجتماعية القائمة على اختبار الإمكانات المالية إلا عندما تدعمها خدمات الأخصائيين الاجتماعيين ذوي الخبرة.

ويعتمد الحيز المالي الفعلي على الحيز السياسي ومن ثم على الرغبة القائمة في تمويل برامج معينة، ولكنه يعتمد أيضا على حجم المخصصات المالية بشكل عام - أي كمية الموارد التي يمكن للحكومة حشدتها من خلال مختلف مصادر الإيرادات والأدوات المالية المختلفة المتاحة لتمويل جميع البرامج التي تمولها الحكومة.

الشكل 14: الحيز المالي والحيز السياسي المتاح للحماية الاجتماعية - على المدى القصير وال المدى المتوسط



المصدر: منظمة العمل الدولية (2013)

قد يتغير حجم مصادر الموارد المالية من خلال مختلف التدابير والسياسات:

- التغييرات في المنظومة الضريبية بما يزيد الإيرادات (ولا يقصد بالضرورة تغيير سعر الضريبة بل تغيير هيكل الضريبة وتعديل كفاءة تحصيلها)؛
- زيادة ترشيد برامج الإنفاق القائمة (بما في ذلك إنهاء العمل بالبرامج التي لا تستوفي أهداف أولويات السياسات) بغرض إفراح المجال أمام المزيد من البرامج؛
- الافتراض أو إعادة هيكلة الدين العام؛
- الضغط للحصول على منح أو تحويلات مشابهة من جهات مانحة ثنائية أو متعددة الأطراف.

وتوجد أيضا العديد من التدابير⁵ التي قد تؤدي إلى التوسع في المخصصات المالية - من بينها زيادة التغطية والامتثال لبرامج الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات، ومكافحة التدفقات المالية غير القانونية، واعتماد إطارا أكثر مرونة للاقتصاد الكلي⁷ (انظر الجزء 3.5 بالتفصيل).

5. ناقش Ortiz et al (2015) جميع هذه التدابير بالتفصيل.

ينطوي تطبيق كل هذه التدابير بالطبع على تنازلات ويتطلب توافق الآراء الذي قد تثبت صعوبة تحقيقه. وعادة تواجه زيادة الضرائب بمعارضة قوية من أصحاب الأعمال والأسواق المالية والهيئات المعنية بالتصنيف والمؤسسات المالية الدولة. وعادة تواجه محاولات إخفاء العمل بالبرامج العمومية غير الفعالة بمعارضة قوية ممن يستفيدون منها. وفي بعض الأحيان يتطلب الأمر تنفيذ بعض التدابير التعويضية لتجنب مقاومة التغيير في إعادة توجيه مخصصات الإنفاق التي تؤثر على بعض الفئات ذات المصلحة (أنظر الأطر المقبلة).

الإطار 9: الإلغاء التدريجي لدعم الوقود في نيجيريا: أهمية الثقة وتدابير التعويض ذات المصادقية

قررت الحكومة النيجيرية في منتصف عام 2011 أن تقلل الدعم على البنزين بدرجة كبيرة وأطلقت حملة طوال الجزء المتبقي من العام لإقناع الجمهور بهذا الإجراء. وأيد العديد من حكام الولايات الرأي القائل بإزالة الدعم على الوقود، حيث كانت لديهم الرغبة في تحرير هذه الموارد ليتمكنوا من دفع الحد الأدنى من الأجور إلى الموظفين الحكوميين العاملين في ولاياتهم. ونوقش هذا الاقتراح مناقشة حامية في الصحف وفيما بين دوائر الأعمال ومنظمات المجتمع المدني. وفي 1 يناير 2012 ارتفعت أسعار البنزين إلى مستويات استرداد التكلفة - أي بزيادة بلغت 117 في المائة. ولم تتغير أسعار الكيروسين وهو الوقود المستخدم في الأسر الأفقر للطهي. وعلى الرغم من النقاش الذي دار لسته أشهر لم يحظ الإجراء بدعم كاف من الجمهور. وكانت الركيزة الأساسية في حملة الحكومة لرفع الدعم هو برنامج إعادة استثمار الدعم والتمكين (SURE). أعلنت الحكومة عن هذا البرنامج في شهر نوفمبر فقط. وسبق الحملة بيانات حكومية ألقاها رئيس الجمهورية وظهر ذكر البرنامج في وثائق الموازنة (مثلا إطار الإنفاق المتوسط الأجل للأعوام 2012-2015 وورقة الاستراتيجية المالية) وأبرزت هذه البيانات كل من تكلفة الدعم وضرورة الإنفاق على شبكات الأمان الموجهة للفئات الأفقر في المجتمع للحد من الآثار المترتبة على رفع الدعم على إنشاء معامل تكرير جديدة وتحديث المعامل القائمة. وقدم الدليل التعريفي للبرنامج تفاصيلًا بشأن مختلف المشروعات والبرامج التي يتعين الاضطلاع بها، بداية من قطاعات الطرق المزعم بناؤها وحتى الخدمات الصحية للأمومة والطفولة التي سوف يتم تحديثها.

ولاقى محاولات الحكومة لكسب تأييد إصلاحات الدعم مقاومة شديدة من قطاعات قوية في المجتمع. وفي أوائل شهر ديسمبر من عام 2011 خرجت الجمعية الوطنية بقرار مناهض لرفع الدعم على البنزين، مدعية أن هذا الإجراء سابق لأوانه وأنه لا يستند إلى بيانات قوية تتناول حجم الدعم وتكراره. وردا على هذا القرار عرضت وزارة المالية موجزا عن دعم الوقود، توضح فيه مرة أخرى مبررات رفع الدعم، ودعمت هذا الموجز بيانات تتناول التضخم الهيب للدعم ومقارنته بتكلفة الإنفاق الرأس مالي للحكومة ومتطلبات الاقتراض. وفضلا عن ذلك ظهر كبار المسؤولين في مقابلات شخصية وألقوا بيانات في الأسبوعين الأخيرين من شهر ديسمبر.

وفي 9 يناير أطلق أكبر اتحادان للنقابات العمالية إضرابا وطنيا. ومرت بعض أقطار البلاد بحالة من الانفلات الأمني ووقع عدد من الوفيات نتيجة لأعمال العنف والتهريب المرتبطة بالإضراب. وفي 15 يناير أعلن الرئيس أن الزيادة التي أعلن عنها في 1 يناير سوف يتم التراجع عنها جزئيا. وسوف ينطلق برنامج SURE وسوف يتم ضبطه وفقا للوفورات التي تحققت من الدعم المخفض. وأعلن الرئيس أيضا عن مراجعة القانون الخاص بصناعة البترول للتصدي للمساءلة المتعلقة بالترافع الحالية. وأعلنت النقابات تراجعها عن الإضراب ذلك اليوم.

التدابير الملطفة

- وسائل مواصلات النقل الجماعي في الحضر - زيادة وسائل النقل الجماعي من خلال تيسير شراء المركبات التي تسير بوقود الديزل (بالقروض الميسرة وتخفيض التعريفات على الواردات الخ) لمشغلي المواصلات المعتمدين. وفي الخطوة الأولى من هذا البرنامج كانت نية الحكومة استيراد 1600 حافلة في غضون شهر.
- الخدمات الصحية للأم والطفل - التوسع في برنامج التحويلات النقدية المشروطة للنساء الحوامل في المناطق الريفية وتحديث المرافق الصحية في العيادات.
- الأشغال العامة - توفير وظائف مؤقتة للشباب والنساء من أفقر الفئات من خلال المشروعات البيئية مع صيانة المرافق التعليمية والصحية.
- التدريب المهني - تأسيس مراكز للتدريب المهني على مستوى البلاد للمساعدة على التغلب على مشكلة بطالة الشباب.

الدروس المستفادة (وفقا لصندوق النقد الدولي)

الحملة الإعلامية والاستشارية الناتجة عن تفكير سديد ضرورة لإنجاح الإصلاحات. وعلى الرغم من قوة الحملة الحكومية لرفع الدعم كانت التدابير التي اتخذتها لا تزال مثيرة للجدل عندما بدأ التنفيذ. وكانت ردة الفعل السلبية متوقعة. واستمرت الحملة الإعلامية لمدة سنة أشهر فقط دون أن تصبحها مشاورات شعبية موسعة. أصدرت وزارة المالية بضع بيانات موجزة لدعم الاقتراح الذي قدمته، ولكن حتى هذه لم تقدم إلى عقب مرور بضعة أشهر من الحملة ولم تصدر تقريرا شاملا عن الوضع. ينبغي على الحكومة أن تؤسس لمصادقية وعودها بأن تستخدم الحصيلة من رفع الدعم فعلا لصالح السكان. ودون المساس بالأهداف المحمودة لبرنامج إعادة استثمار الدعم والتمكين وخطط الإشراف عليه من مجلس للإدارة يتمتع بسمعة قوية، كان على الإدارة الجديدة أن ترسخ مصداقيتها بشأن الوفاء بالتزاماتها. ومن الضروري إجراء الأبحاث المعمقة على التكاليف والمستفيدين من الدعم لكي يمكن تدعيم ومساندة إصلاح الدعم. وقد أدى غياب المعلومات الكمية الجيدة عن صناعة تكرير البترول في نيجيريا وعن آلية الدعم على الوقود إلى بعض الشكوك التي عادة ما تثيرها الأطراف ذات المصالح، وكان يفضل أن تستثمر الحكومة في معامل التكرير المملوكة للدولة و/أو اتخاذ التدابير للوقاية من استغلال العاملين بالسوق لهذه الصناعة، بدلا من أن ترفع الدعم. وعلاوة على ذلك استند الادعاء بأن الدعم عاد بالنفع أساسا على الفقراء إلى كلام مرسل بدلا من استناده إلى بحوث قائمة على بيانات دراسات استقصائية للأسر المعيشية.

المصدر: Case studies on energy subsidy reform: lessons and implications, IMF 2013

الإطار 10: وضوح سياسات إعادة التوزيع والخصم الضريبي

من أهم العناصر المؤدية إلى حشد الدعم لسياسات إعادة التوزيع وضوح الآثار المترتبة على الإنفاق الاجتماعي. ففي العقود الأخيرة حدثت نقلة متزايدة في بضع بلدان من تقديم المزايا إلى الأفراد وأسرههم مباشرة إلى المزايا غير المباشرة والدعم على هيئة الامتيازات الضريبية على المبالغ الخاصة بالخدمات التي يقدمها القطاع الخاص. وتؤدي هذه الإجراءات إلى جعل الإنفاق أقل وضوحا. ولذا يعرف المواطنون أنهم يدفعون الضرائب ولكنهم لا يرون المزايا التي تتحقق حيث يستهلكون خدمات رعاية خاصة مثل الخدمات الصحية والتعليمية وتلك المتعلقة بالنقل الخ... وقد يؤدي هذا إلى تفاقم معارضة إعادة التوزيع من جانب الدولة وزيادة أشكال انعدام المساواة. وتجعل هذه التدابير الإصلاح السياسي أكثر صعوبة حيث يعارض ممولو الضرائب سداد المزيد من الأموال لصالح دولة «خفية».

المصدر: Mettler (2011)

3.2 أثر الضرائب والإنفاق الاجتماعي على الفقر وعدم المساواة

تؤثر الوسائل التي تحشد من خلالها الحكومة مواردها لتمويل الإنفاق فضلا عن نمط هذا الإنفاق على الظروف الاقتصادية والاجتماعية لسكان البلد بأشكال مختلفة. فعلى سبيل المثال هذه التوليفة من حشد الموارد وتخصيص المنافع لها آثار متباينة على مختلف الفئات العمرية وشرائح الدخل والنوع الاجتماعي بل والمناطق الإقليمية.

وتتميز الأدبيات بين السياسات الضريبية التصاعدية وتلك التنازلية. تضع السياسة الضريبية التنازلية عبئا أكبر على الشرائح المحدودة الدخل مقارنة بالفئات المرتفعة الدخل كل حسب استهلاكه أو دخله أو ما يمتلكه من أصول. وتعرف هذه السياسات بأنها تنازلية لأنها عادة تؤدي إلى تفاقم أشكال عدم المساواة القائمة أو تؤدي إلى التسبب في المزيد منها أو كليهما. أما السياسات الضريبية التصاعدية فتضع عبئا أكبر على الأفراد الأثري في المجتمع ما يؤدي إلى توزيع أفضل للدخل للفئات المحدودة الدخل من منطلق الحد من أوجه الجور التي تواجهها هذه الفئات.⁶

تتألف الأنظمة الضريبية عادة مما يلي:

- **الضرائب المباشرة** المحصلة على الدخل (مثل ضريبة الدخل على الأشخاص وضريبة الدخل على أرباح الشركات) وعلى العقارات وعلى الثروة؛
- **الضرائب غير المباشرة** المحصلة على السلع والخدمات مثل ضرائب الاستهلاك (الضرائب العامة/ضريبة القيمة المضافة) والضرائب التجارية (مثل ضرائب الصادرات/الواردات أو التعريفات الجمركية).

6. في نظام الضريبة التصاعدية يرتفع متوسط سعر الضريبة عندما يزيد الدخل الخاضع للضريبة للفرد بحيث يدفع الأشخاص ذوي الدخل المرتفعة - سواء من المرتبات أو الأرباح أو الفوائد المحصلة - نسبة أعلى على إجمالي دخلهم مقارنة بمحدودي الدخل. وتبدأ عملية تحديد إجمالي ضريبة الدخل من خلال تقسيم دخل الفرد وفقا لشرائح مع تطبيق أسعار مختلفة للضريبة وفقا لكل شريحة من شرائح الدخل. ويخضع كل دخل في الشرائح العليا إلى ضريبة أعلى من الدخل في الشرائح الدنيا حيث تزيد الضريبة في المتوسط كلما انتقلنا من الفئات محدودة الدخل إلى الفئات ذات الدخل المرتفعة. ويضمن هذا الأمر خفض العبء الضريبي على محدودي الدخل مقارنة بالفئات صاحبة الدخل المرتفعة ومن ثم تصبح الضرائب لصالح الفقراء لا الأغنياء.

وفي العديد من البلدان يخضع تصميم منظومة الضرائب العامة إلى النهج التصاعدي من خلال استخدام ضريبة تصاعدية على الدخل.

تقدير الحركة التصاعدية أو التنازلية للضرائب العامة/ضريبة الدخل هو عادة أمر معقد. ففي الكثير الأحيان تتباين الضرائب العامة حسب اختلاف السلع ولكنها واحدة بصرف النظر عن يشتري هذا المنتج. وعلى العكس من العديد من الضرائب المباشرة التصاعدية، لا تراعي الضرائب العامة ثراء الشخص. وتعتمد الإجابة عما إذا كانت الضرائب العامة تصاعدية أم تنازلية - أي إن كانت تضع عبئا أكبر نسبيا على الأغنياء أم على الفقراء - على أسعار الضريبة المحصلة على بعض السلع وعلى دخل الأشخاص الذين يستهلكونها. وفي حالة تحصيل ضرائب مرتفعة على سلع استهلاكية أساسية مثل الأرز أو القمح، السلعتان اللتان يستهلكهما الفقراء والأغنياء على حد سواء، قد تعتبر منظومة الضرائب العام تنازلية.

وتعتبر ضرائب المبيعات تنازلية لأن الضريبة على السلعة المستهلكة تكون واحدة دائما بصرف النظر عن الدخل ولكن العبء النسبي أعلى على الفقراء مقارنة بالأغنياء، لأن الضريبة تشكل جزءا أكبر من دخلهم القليل نسبيا. وإن تصورنا فرض ضريبة قيمتها 10% على الأرز الذي يستهلكه الأغنياء والفقراء. سوف تصنف هذه الضريبة باعتبارها تنازلية لأن مبلغ الضريبة الذي يسدده الفقير أكبر نسبيا مقارنة بدخله من مبلغ الضريبة التي يسددها الغني. وبالإضافة إلى ذلك فإن نصيب استهلاك السلع الأساسية مقارنة بباقي نفقات الأسرة المعيشية أعلى في حالة محدودي الدخل، ما يؤدي إلى دفع الفقراء نصيبا أعلى من الضريبة لا يتناسب ودخلهم.

ومع ذلك قد تكون الضرائب العامة تصاعدية في حالة زيادة العبء الضريبي على الأفراد أصحاب الدخول الأعلى. ففرض ضرائب أعلى نسبيا على السلع الترفيهية أو على السفر إلى الخارج يؤثر بقدر أكبر على الأغنياء من تأثيره على الفقراء ومن ثم يسهم في زيادة عبء الضريبة عليهم.

وفي معظم الحالات تميل البلدان التي تطبق الضرائب غير المباشرة إلى المنظومة التنازلية مقارنة بالبلدان التي لا تفرض فيها ضرائب غير مباشرة أو تكون هذه الضريبة فيها أقل. والبيئات التي تتدن مستويات المدخرات فيها أو التي تواجه احتمالات هروب رأس المال والتهرب الضريبي تكون الضرائب على الاستهلاك هي الشكل الأمثل للضريبة ولكنها تنازلية. ففي 9 من 25 بلد تتوفر فيه بيانات من دراسات استقصائية للأسر المعيشية حتى عام 2010 تقريبا، كان صافي الأثر المترتب على فرض الضريبة وعلاقته بالإنفاق أسوأ بكثير من منطلق الاستهلاك الفعلي للسلع والخدمات الخاصة (Lustig 2016).

ومن المهم للغاية مراعاة الخيارات التي يتعين على صانع السياسة أن يواجهها فيما بين الاستراتيجيات الضريبية المختلفة - فعلى سبيل المثال تطبيق درجات متفاوتة من الضرائب التنازلية والضرائب التصاعدية وتحديد أسعار الضرائب الخاصة بالسلع الاستهلاكية الأساسية - فضلا عن مراعاة آثارها العميقة على العدالة في البلاد.

مع ذلك، لا تمثل الضريبة سوى جزء من الصورة. فلن يمكن تقييم الموقف المالي لأحد البلدان وإن كان تصاعديا أو تنازليا ما لم يتم تحليل استراتيجيات حشد الإيرادات بل وفحص الآثار التوزيعية للنفقات التي تمولها الإيرادات الضريبية. وللسياسات الخاصة بالإنفاق آثارا توزيعية واضحة حيث تخصص موارد محدودة عادة في البيئة التي تكثر فيها المطالب. ولذا قد تكون سياسات الإنفاق بدورها تنازلية أو تصاعدية وفقا للترجيح السكانية التي تتلقى المبالغ غير المتناسبة من الإنفاق الحكومي.

وبمعنى توصيف سياسات حشد الإيرادات وأنماط الإنفاق بأنها تنازلية أو تصاعدية إمكانية دراستها كل على حدة. ولكي نفحص الموقف المالي لأحد البلدان ومدى نفعه للفقراء، على الدارس أن يفهم الأثر المركب لكل من السياسات الضريبية وسياسات الإنفاق (ومن ثم أهمية نماذج المحاكاة المصغرة للعلاقة بين الضرائب والمزايا/الاستحقاقات المذكورة في القسم 2.3.2 فيما سبق).

فعلى سبيل المثال قد تكون المنظومة الضريبية التنازلية التي تستند في الأساس إلى القيمة المضافة هي السبيل الوحيد لتمويل الإنفاق التصاعدي بشدة، ما يؤدي إلى سياسة مالية عامة تتسم بالتصاعدية بشكل عام (كما هو الحال في جنوب أفريقيا). ومن الأمثلة الأخرى ما يحدث في غانا: حيث تستخدم الضرائب غير المباشرة لسداد دعم التغطية الصحية للفقراء ومن ثم الطابع التصاعدي الشامل للمنظومة.

للاطلاع على مثال لتحليل العلاقة بين المنظومة الضريبية والمزايا انظر الإطار 20 فيما يلي.

3.3 حشد الإيرادات الحكومية

3.3.1 لمحة عامة عن مصادر الإيرادات

يوجد توافق متزايد في الآراء على أن زيادة حشد الموارد المحلية يمكن أن يعزز المساءلة وخصوصاً إن ارتبطت هذه الجهود صراحة بتوفير السلع الحكومية. وإن احتاج صناع السياسات إلى الاعتماد على منظومة ضريبية شاملة – أو الاقتراض ما يعني زيادة الضرائب في المستقبل – فإنهم على الأرجح سوف يشركون المواطنين والنخبة في مناقشات بشأن السياسات وسوف يصبحون مسؤولين عن القرارات التي تتخذ بشأن تخصيص الإنفاق الحكومي. (World Bank, 2017, p.270)

تعتمد الحكومة على عدد من مصادر المقبوضات (الإيرادات) لتمويل نفقاتها. والتصنيف الموحد والمقبول دولياً لمقبوضات الحكومة ومصروفاتها (نفقاتها) هو التصنيف الذي أعده صندوق النقد الدولي وإحصاءات مالية الحكومة (انظر صندوق النقد الدولي 2014).⁷

أهم الفئات الأساسية لمصادر الإيرادات هي ما يلي:

- الضرائب (المباشرة وغير المباشرة)، واشتراكات التأمينات الاجتماعية (وتعرف في بعض الأحيان باسم ضريبة كسب العمل)
- أرباح المؤسسات العامة/الحكومية
- الإيرادات من استخراج الموارد الطبيعية
- الرسوم المفروضة على الخدمات المقدمة أو رسوم الاستخدام

في معظم البلدان تعتبر الإيرادات الضريبية هي أكبر مساهمة في الموازنة العامة، ومع ذلك فإن الإيرادات غير الضريبية مثل الدخل من بيع الموارد الطبيعية قد يشكل مصدراً كبيراً للإيرادات في بعض البلدان، في بلاد مثل أنغولا ونيجيرو وزامبيا في أفريقيا. ومن الأمثلة الأخرى على الإيرادات غير الضريبية أرباح مؤسسات القطاع العام والرسوم المفروضة على الخدمات التي تقدمها الحكومة مثل التعليم والرعاية الصحية.

وفائض إجمالي الإنفاق الحكومي مقارنة بمقبوضات الحكومة من الإيرادات الضريبية وغير الضريبية هو العجز المالي. وينبغي تمويل هذا العجز المالي من العائدات الرأسمالية من مختلف الأنواع، ويتألف أغلبها من ديون تتكدها الحكومة. ويمكن إضافة العائدات من بيع بعض الأصول الحكومية إلى الموارد الحكومية. ومع ذلك لا تعد هذه من الإيرادات ولكن تعتبر عائدات رأسمالية تشكل تدفقات في دفعة واحدة أو لسنة واحدة.

7. ينبغي أن نشدد على أن الحصول على صورة كاملة عن موقف المالية العامة للحكومة يتطلب مراعاة مستويات الحكومة ككل، أي الحسابات المجمع لما يعرف باسم قطاع «الحكومة العامة». من عناصر قطاع الحكومة العامة ما يلي: الحكومة المركزية (التي تضع الموازنة) والحكومات الإقليمية والحكومات المحلية وصناديق الضمان الاجتماعية وما يعرف باسم الأموال الخارجة عن الموازنة. ولا تشكل المؤسسات العامة (المالية مثل البنك المركزي أو صناديق الادخار، أو غير المالية مثل المنشآت المملوكة للدولة) جزءاً من الحكومة العامة، فهي جزء مما يعرف بالقطاع العام.

الجدول 6: تصنيف المقبوضات في الموازنة

مقبوضات رأس مالية	مقبوضات الموازنة
مقبوضات من بيع الأصول العامة	الضرائب (المباشرة وغير المباشرة/العامة)
الاقتراض من البنك المركزي	اشتراكات الضمان الاجتماعي أرباح الشركات المملوكة للقطاع الخاص
الاقتراض من السوق المحلية	الإيرادات من استخراج الموارد الطبيعية
الاقتراض من الخارج	الرسوم المفروضة على الخدمات المقدمة أو رسوم الاستخدام

المصدر: EFR & UNICEF, 2011

عندما يتخطى الإنفاق الإجمالي للحكومة إجمالي إيراداتها تمول الحكومات هذا العجز في المالية العامة من خلال الإيرادات الرأسمالية (مثل الإيرادات من بيع الأصول العمومية) والاقتراض من مختلف المصادر. وعلى الرغم من أن الاقتراض ينطوي على التزامات بسداد الفوائد والتزامات بالسداد في المستقبل، فإن بيع أصول الحكومة ينطوي على فقدان الدخل بسبب ضياع الأصول.

ولسد هذه الفجوة بين الإنفاق والإيرادات يمكن أن تقوم الحكومات بالإجراءات الآتية:

- الاقتراض من البنك المركزي (وتمول هذا الإجراء ما يعرف باسم «العجز النقدي»);
- الاقتراض من السوق الخاص المحلي، في الأغلب من خلال إصدار سندات حكومية (للبنوك عادة);
- الاقتراض من الخارج من مصادر خاصة أو رسمية.

ويمكن أن تشكل القروض من البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي أو الجهات المانحة الثنائية عنصرا مهما من عناصر الاقتراض الأجنبي لدى العديد من الدول النامية ومحدودة الدخل. ويمكن أن تحصل الحكومات أيضا على مساعدة خارجية أو غير إنمائية على هيئة منح لا تنطوي على سداد فائدة لاحقا أو التزامات بالسداد.

وفيما يلي يستعرض الجزء المقبل سمات أهم الأدوات الضريبية البارزة في سياق الاقتصادات النامية ومميزاتها وعيوبها.

3.3.2 ضريبة القيمة المضافة

ضريبة القيمة المضافة من أكثر الأدوات الضريبية شيوعا حول العالم. وفي البلدان التي تطبق هذه الضريبة تُحَصَّل الضريبة على جميع مراحل الإنتاج والبيع. ومع ذلك يسمح للمنتجين استرداد الضريبة التي سددوها على مشترياتهم من السلع والخدمات المستخدمة في مدخلات الإنتاج مقابل الضريبة التي يحصلونها على مبيعاتهم. وبالتالي تمر الضرائب الإجمالية المحصلة عند كل مرحلة إلى المشتري أو المستهلك النهائي، ما يجعل ضريبة القيمة المضافة في حقيقة الأمر ضريبة على الاستهلاك أكثر منها ضريبة على القيمة المضافة (EFR & UNICEF, 2011).

ووفقا لصندوق النقد الدولي أثبتت ضريبة القيمة المضافة جدارتها بوصفها مصدرا من مصادر الإيرادات، بل ثبت أنها أداة فعالة نسبيا. وتشكل إيراداتها تقريبا ربع إجمالي الإيرادات الضريبية ولم يلغى أي بلد ضريبة القيمة المضافة أبدا قبل أن يجرب تطبيقها (Cottarelli, 2011).

وعلى الرغم من أن البنية العامة للضريبة متشابهة نسبيا حول العالم يوجد عدد من أوجه الاختلاف المهمة التي تترك آثارا مهمة على اقتصاد البلد. ينصح صندوق النقد الدولي البلدان النامية بتطبيق ضريبة القيمة المضافة الموسعة بسعر موحد ويحد تسجيل مرتفع نسبيا. ووفقا لمؤيدي هذه المنظومة يتيح هذا التطبيق الفرصة أمام الضريبة بحصاد إيرادات مرتفعة بما لا يلحق ضررا كبيرا بالنشاط الاقتصادي مقارنة بالبدائل الأخرى، فضلا عن دعم هذه المنظومة أهداف العدالة وسهولة إدارتها والالتزام بها (Cottarelli, 2011).

تسمح معظم أنظمة ضريبة القيمة المضافة بعدد من الإعفاءات. وعادة ما تكون الخدمات المالية والهيئات الحكومية والإنفاق على الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية والإنفاق على السلع الغذائية الأساسية معفاة من ضريبة القيمة المضافة أو تخضع لسعر أدنى. وتبرر بعض هذه الإعفاءات على أساس فني بينما يبرر البعض الآخر بناء على أسس سياسية أو أخرى توزيعية. والهدف من حد التسجيل المرتفع في ضريبة القيمة المضافة هو استبعاد التجار في الاقتصاد غير المنظم الذين لا يحتمل أن يؤثر على الإيرادات مقارنة بتكلفة إدارة الضريبة والالتزام بها (Cottarelli, 2011).

بما أن ضريبة القيمة المضافة ضريبة ضرورية على الاستهلاك فإنها تصبح ذات طبيعة تنازلية مقارنة بدخل الفرد. وعادة تخفف الإعفاءات الشائعة لبعض السلع الغذائية الحساسة والبند الأخرى فضلا عن حد التسجيل المرتفع الذي يستبعد التجار الصغار والأقل ثراء من هذا التأثير التنازلي للضريبة (Jenkins, Jenkins, and Kuo, 2006). وبالإضافة إلى ذلك فإن اتساع نطاق ضريبة القيمة المضافة عادة ما يكون محدودا في المناطق الريفية الأفقر مقارنة بالمناطق الحضرية الأكثر ثراء. وأوضحت نتائج الدراسات أن ضريبة القيمة المضافة حسب طريقة تنفيذها وسياقها تميل إلى أن تكون ضريبة تصاعدية أو تنازلية إلى حد بسيط (Bird & Gendron, 2007; Cottarelli, 2011).

3.3.3 الضريبة على دخل الأشخاص

من الضرائب الأخرى المهمة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين وهي عبارة عن ضريبة مباشرة على دخل الأشخاص، حسبما يتبين من اسمها. وتبين هذه الضريبة بدرجة كبيرة حسب نطاق تطبيقها ولكنها عادة تحسب من خلال ضرب سعر الضريبة في الدخل الخاضع لها. وفي الأنظمة التصاعدية ترتفع أسعار الضريبة مع زيادة دخل الفرد، ما يعني خضوع الأشخاص ذوي الدخل الأعلى إلى سعر ضريبة أعلى في المتوسط (Cottarelli, 2011).

أما الإيرادات المحصلة من الضريبة على دخل الأشخاص فهي متدنية وراكدة في معظم البلدان النامية وعادة ما تأتي في أغلبها من الضريبة المستقطعة من الدخل المفروضة على موظفي المنشآت الكبرى وموظفي القطاع العام (Cottarelli, 2011). ومقارنة بالاقتصادات المتقدمة تحقق الضريبة على دخل الأشخاص في البلدان النامية إيرادات أقل بكثير مقارنة بالنتائج المحلي الإجمالي. واعتبارا من ثمانينيات القرن العشرين أسهمت الضريبة على دخل الأشخاص بحوالي 1-3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان النامية مقارنة بنسبة 11-9 في المائة في البلدان المتقدمة (Peter, Buttrick & Duncan 2010). وفي البلدان النامية يسد هذه الضريبة أقل من 5 في المائة من السكان (مقارنة بنسبة 50 في المائة تقريبا في البلدان المتقدمة) ولا يمكن الوصول إلى أكثر من 15 في المائة من الدخل المتحقق (مقارنة بنسبة 57 في المائة) (Cottarelli, 2011).

ويؤدي التهرب والتجنب الضريبي في الأغلب من جانب الممولين الأعلى دخلا من خلال الإعفاءات واللجوء إلى مناطق يتدن سعر الضريبة فيها إلى تقليص الإيرادات المتحققة من الضريبة على دخل الأشخاص في كل من البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء. وبعض من حالات التهرب والتجنب هذه تكون محلية تماما (من خلال إخفاء الدخل أو استغلال المعاملات التفضيلية) بينما تتسم أنشطة أخرى بأنها دولية (بعدم الإفصاح عن الدخل من الخارج). وعلى الرغم من صعوبة تقنين الفاقد من هذه الإيرادات، يفترض أحد التقديرات ضياع حوالي 50 مليار دولار سنويا من الإيرادات الضريبية في البلدان النامية. وبالإضافة إلى الحد من نطاق الإنفاق الحكومي يقوض تقصير النخب عن سداد نصيبهم من الضرائب من الجهود الرامية إلى دعم المنظومة الضريبية ككل. ومن طرق تحسين الالتزام الأخلاقي بالضريبة فيما بين النخبة في بلد ما تخصيص مأموريات في الإدارات الضريبية للتعامل مع الأفراد أصحاب الدخل المرتفع، تركز أساسا على جهود الإنفاذ (Cottarelli, 2011).

3.3.4 ضريبة الدخل على الشركات

ضرائب الدخل على الشركات شأها في ذلك شأن الضريبة على دخل الأشخاص عبارة عن ضرائب على الدخل الذي تحققه الشركة. وتؤدي هذه الضرائب دورا أكبر في توليفة الإيرادات الضريبية في البلدان النامية مقارنة بالاقتصادات المتقدمة وتواجه هذه الضريبة ضغوطا ملحوظة من قوى العولمة. وهذه الضرائب مسؤولة عن 17 في المائة من إجمالي الإيرادات الضريبية في البلدان النامية مقارنة بنسبة ١٠ فقط في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وقد تراجعت أسعار هذه الضريبة بحكم القانون على مستوى العالم ولكنها تظل أعلى نسبيا في البلدان محدودة الدخل (Cottarelli, 2011).

3.3.5 الضريبة الانتقائية/ضريبة الجدول

تُحصل ضريبة الجدول على عدد من المنتجات الأساسية فقط وعلى الرغم من تفاوتها في الأهمية فيما بين مختلف المناطق، قد تكون هذه الضريبة من مصادر الدخل المهمة. وتؤدي الضريبة الانتقائية دورا مهما في آسيا مقارنة بمنطقة أفريقيا جنوب الصحراء والشرق الأوسط ووسط آسيا (Cottarelli, 2011).

والفكرة الأساسية من تطبيق الضريبة الانتقائية هي تمكين الحكومات من جمع الإيرادات خلال متابعة تحقيق الأهداف الاجتماعية فضلا عن تحسين حالة العدالة. وعادة تُحصل الضرائب الانتقائية على الكماليات مثل المجوهرات أو العطور، أي السلع التي يستهلكها الأغنياء في الأساس. ومع ذلك لا تؤدي الضرائب المفروضة على الكماليات إلى تحصيل مبالغ كبيرة من الإيرادات، بل عادة ما تكون قيمتها اسمية. أما القسم الأكبر من إيرادات الضرائب الانتقائية فيتم تحصيله من الضرائب المفروضة على أنواع الوقود والتبغ والمركبات بل والهواتف المحمولة. والمنطق الأساسي وراء هذه الرسوم لا يستند فقط إلى تحصيل الإيرادات على وعاء يسهل تحديده بل ويتسم بعدم المرونة، بل تهدف هذه الرسوم أيضا إلى تغيير سلوكيات المستهلك بدرجات متفاوتة (Cottarelli, 2011).

3.3.6 الضريبة العقارية

الضرائب العقارية وسيلة فعالة ومنصفة تتيح للحكومات جمع الإيرادات وتناسب على وجه الخصوص مع الحكومات المحلية. وتؤدي طبيعة الضريبة العقارية القائمة على مكان محدد وعاء ضريبي ثابت نسبياً، وبالتالي تصبح أقل عرضة للمنافسة الضريبية أو التهرب الضريبي مقارنة بأنواع الضرائب الأخرى. وتعتبر هذه النوعية من الضرائب تصاعدية ومبنية على الارتباط فيما بين ملكية العقارات والدخل والثروة (Cottarelli, 2011).

إجمالي الإيرادات التي يمكن تحقيقها متواضع سواء في المطلق أو مقارنة بالأدوات الضريبية الأخرى قد يمثل مصدراً كبيراً للدخل للحكومات المحلية. وعادة تبلغ الحصة المتحققة من الضرائب العقارية في البلدان النامية أقل من 0.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي ولا تزيد نسبته عن 0.5 في المائة سوى في بضع بلدان (مثل بوليفيا والرأس الأخضر وهندوراس وكازاخستان). ومع ذلك يمكن أن تمثل هذه المبالغ أكثر من نصف إجمالي الإيرادات الحكومية المحلية (أرمينيا وليسوتو وبيرو). ولذا يرى الكثيرون أن الضرائب العقارية قد تؤدي دوراً ثانوياً فقط في تعزيز الإيرادات الوطنية ولكنها ذات إمكانات كبيرة في تحسين توفير الخدمات الحكومية المحلية فضلاً عن دورها في حوكمة الحكومات المحلية ومساءلتها (Cottarelli, 2011).

الإطار 11: ما المقصود بالإيرادات غير الضريبية؟

يمكن أن تمثل الإيرادات غير الضريبية مصدراً كبيراً للدخل بالإضافة إلى الإيرادات الأخرى التي تحصل من مختلف أنواع الضرائب. ومن أهم الإيرادات غير الضريبية تلك الإيرادات المتحصلة من بيع الموارد الطبيعية ورسوم الخدمات. تفرض رسوم على المنتفعين من الخدمات التي تقدمها الدولة مثل الرعاية الصحية أو التعليم أو مياه الشرب. وعلى الرغم من الحفاظ على هذه الرسوم عند مستويات متدنية أو من عدم فرضها في العديد من البلدان النامية فقد زادت هذه الرسوم منذ ثمانينيات القرن العشرين. ومن الضروري مراعاة احتمال أن تؤدي الزيادات في رسوم استعمال الخدمات، ما يحدث في حالة خصخصة الشركات التي تقدم المرافق، ما ينتج عنه انخفاض في استخدام الأسر محدودة الدخل للخدمات المهمة (EFR & UNICEF, 2011).

الإيرادات المتحصلة من بيع الموارد الطبيعية مصدر آخر مهم للإيرادات غير الضريبية. ومن الأمور المثيرة للقلق وجود علامات قوية على أن الإيرادات النفطية تحد من الجهود المبذولة لتحصيل الضرائب محلياً. Bornhorst et al. وقد أوضح (2009) أن الزيادة في الإيرادات المتحصلة من المنتجات الهيدروكربونية التي تبلغ دولار أمريكي واحد تستبدل حوالي 0.20 دولار أمريكي من الإيرادات الضريبية غير المتعلقة بالهيدروكربون. وتوضح النتائج الواردة من أفريقيا جنوب الصحراء تشابه التأثير الواقع من جميع أشكال الثروات الطبيعية (Cottarelli, 2011).

المصدر: المؤلفون

3.4 المنح - دور المساعدات الأجنبية وحدودها

بالإضافة إلى حشد الموارد محلياً وإلى مختلف أنواع الاقتراض قد تمثل المعونات الأجنبية مصدراً مهماً من مصادر التمويل في البلدان النامية. وعلى الرغم من تراجع المعونات الأجنبية على مدار العقدين الأخيرين مقارنة بإجمالي التدفقات الرأسمالية ونسبة من الناتج المحلي الإجمالي والاستثمار، تظل المساعدات الأجنبية تشكل مساهمة ملحوظة في البلدان محدودة الدخل وتساعد على تمويل قسم كبير من إجمالي الإنفاق الحكومي. وبالضرورة يؤدي حصول الحكومات على المساعدات الخارجية من الإنفاق أكثر وفرض ضرائب أقل أو اقتراض مبالغ أقل.

وتبين نسبة المساعدات الإنمائية الرسمية مقارنة بالدخل القومي الإجمالي تبانياً كبيراً فيما بين مختلف البلدان محدودة الدخل، ولكنها تراجعت بشكل عام على مدار العقدين الأخيرين.⁸ ومع ذلك من المهم أن نلاحظ أن نسبة القطاعات الاجتماعية في المساعدات الإنمائية الرسمية قد ارتفعت.

يمكن أن تؤدي المساعدات الأجنبية دوراً مهماً في تقييد سعر الصرف في البلدان النامية وأن تضيف إلى المدخرات المحلية، بما يتيح للحكومات والقطاع الخاص زيادة استثماراتها. وبالإضافة إلى ذلك تتيح المساعدات الأجنبية قدراً أكبر من الإنفاق على القطاعات الاجتماعية مثل الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية مقارنة بما يتيسر لبعض البلدان توفيره بمفردها. وتعتبر هذه الاستثمارات التي تدعمها الجهات المانحة وسيلة للإنتاجية الإيجابية وتحقيق النمو على المدى الطويل. وعادة تساعد الإعانات الأجنبية تمويل الواردات الضرورية للغاية بل وتؤدي إلى عجز في حسابات التجارة والحسابات الجارية.

8. البنك الدولي <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>. Net ODA received (% of GNI).

لا تتوفر الأدلة التطبيقية الكافية بشأن مدى استبدال المنح أو القروض الإيرادات المحلية، وعلى الرغم من أن بعض الباحثين يجدون أدلة بأن المنح ولا سيما في البلدان التي ترتفع فيها معدلات الفساد بالفعل تستبدل الموارد المحلية، يؤكد باحثون آخرون على تنوع التجارب وتباين النتائج التطبيقية (Moss et al., 2006). ومن اللافت للنظر أن شكل المساعدة له أهمية فيما يبدو، حيث تبين الأدلة أن القروض على خلاف المنح يبدو وأنها تعزز تحصيل الإيرادات المحلية (Gupta et al., 2004).

ويتزايد الاعتراف فيما بين الباحثين وصناع السياسات أن درجة دمج المساعدات الإنمائية في الاستراتيجيات الوطنية أمر مهم في تحديد مدى نجاح هذه المساعدات. وقد وفرت الجهات المانحة تقليدياً بل ولا تزال إلى حد كبير توفر مساعدات على أساس مشروعات محددة بدلا من تقديمها الدعم للحكومات مباشرة. وبالنظر إلى كثرة عدد الجهات المانحة التي تعمل في العديد من البلدان النامية، يؤدي هذا إلى التسبب في العديد من المشكلات للحكومات.

- لكل وكالة إنمائية ثنائية ومتعددة الأطراف إجراءات وآلياتها التي تحدد بما أنشطتها وتخططها وتنفذها وترصدتها وتقيمها فضلا عن تباين شروطها الخاصة برفع التقارير. ويستهلك التعامل مع مختلف هذه الاشتراطات الإجرائية لمختلف الوكالات الوقت والموارد من الموظفين الحكوميين في البلد الذي يتلقى المساعدات.
 - تنفذ كل جهة مانحة برامجها بناء على أولوياتها في مجال السياسات التي قد تتناقض في بعض الأحيان مع تلك الخاصة بجهات مانحة أخرى أو حتى أولويات الحكومة. ونتيجة لذلك فإن البلدان المحدودة الدخل عادة تجد نفسها منشغلة بإصلاحات سياسية غير متوافقة مع بعضها البعض.
 - تتبع الوكالات القائمة على التنفيذ في بعض الأحيان نهجا مشتركا على الرغم من كونه متفككا، بحيث تقسم مجالات التدخل فيما بينها بصرف النظر عن حجم مساعدتها وإمكانية الاعتماد عليها، ما يترك البلدان بدعم غير متوازن في مختلف المجالات. فعلى سبيل المثال قد تقدم جهة مانحة المساعدة إلى القطاع الصحي بينما تمول جهة أخرى قطاع التعليم. وقد ينشأ وضع شبيه لهذا الدعم غير المتوازن عندما تخصص الجهات المانحة دعماً بناء على المناطق الجغرافية أو الوحدات الإدارية.
 - لكل جهة مانحة عملية دفع ودورات تمويل خاصة بها، وربما لا تتوافق في بعض الأحيان مع دورات الموازنة لدى البلد النامي المتلقي للمنحة. وعادة يؤدي الإنفاق الذي يصعب الاعتماد عليه أو التمويل المتأخر أو المتقطع إلى تعقيد الأمور بدرجة أكبر على حكومات البلدان النامية.
- أطلقت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مبادرة تنسيق المساعدات ومواءمتها في عام 2003 اعترافاً منها بهذه التحديات وبأوجه عدم الكفاءة التي تنشأ عن غياب التنسيق. والأهم من ذلك وضع مجتمع الجهات المانحة عمليات مبتكرة تنسيق المساعدة المالية تجاه البلدان المحدودة الدخل مثل دعم الميزانية العامة والنهج القطاعية الشاملة، التي يتم تنسيقها على المستوى الوطني ويتم تنفيذها من خلال الموازنات الوطنية.

الإطار 12: نحو آليات متكاملة للتمويل من الجهات المانحة لأغراض المساعدة الاجتماعية في مالاي

تنفيذ البرنامج الوطني للدعم الاجتماعي في مالاي لا يزال مفككا، دون تنسيق كاف على مستوى البرامج أو التمويل فيما بين مجالات البرامج الخمسة أو داخلها، فضلا عن نقص التنسيق بين المستوى الوطني ومستوى المحليات. وعلى الرغم من أن بعض البرامج منسقة أكثر من أخرى ومن أن بعض أصحاب المصلحة أكثر اتساقا، فإن هياكل إعداد التقارير لأغراض المساءلة المالية والبرامجية ليست منهجية ما يقوض الجهود المبذولة لتقييم أداء القطاع أو تنسيق الأنشطة. ولا يتوفر لدى أي من البرامج الخمسة في البرنامج الوطني للدعم الاجتماعي نهجا متسقا تجاه إدارة التمويل المقدم من الجهات المانحة، ويرجع هذا إلى حد كبير إلى تباين رغبة كل منها في المخاطرة. وعادة تتحمل المجالس المحلية أعباء تعدد آليات التمويل وما تترتب عليه من إدارة وإعداد للتقارير. ويشجع اعتراف الحكومات وأصحاب المصالح من الأطراف غير الحكومية بأن التصدي لنقاط الضعف المتعلقة بالتنسيق المالي والمخاطر الاستثمارية قد يكون أساسا لبناء صندوق الدعم الاجتماعي على الأجل المتوسط، ما يساعد على تحقيق ما يلي:

1. مواءمة الأنشطة وتنسيقها استراتيجيا مع السياسات الحكومية
2. إمكانية التنبؤ بتدفقات الموارد
3. مرونة التنفيذ (في إطار متفق عليه)
4. تنسيق تكاليف التعاملات والحد منها

بالإضافة إلى ما سبق سوف يؤدي ذلك إلى تعزيز قيادة الحكومات من خلال توفير معلومات جيدة وحديثة عن الأنشطة البرمجية والمالية تحت كل وزارة تنفيذية، والحد من العبء على المحليات في الالتزام بالمساءلة المالية وإدارة الأموال، وتهيئة حافز للإدارة المشتركة لأدوات الرصد البرمجية الضرورية.

وخلص تقييم لجدوى إقامة صندوق للدعم الاجتماعي في مالاوي إلى أنه على الرغم من أن آليات التمويل المشتركة لا يعتبر ممكناً على الفور، فإن الآليات المشتركة للمراجعة المالية والإدارة المالية قد تؤدي إلى مواءمة التمويل داخل البرامج، مع توفير الحماية الكافية للجهات المانحة من المخاطر الاستثمارية.

أمام على المدى المتوسط والمدى الطويل، أبرزت دراسة الجدوى أوجه الانشغال التالية في ضوء التقدم الذي أحرزته الحكومة تجاه المخاطر الاستثمارية تحديداً:

- ينبغي أن يهدف أي صندوق إلى وضع موازنة بصرف النظر عن ارتباطه بالخزنة. فسوف تزاود الموازنة تحديد مسؤوليات الحكومة ومساءلتها من مواطنيها، فضلاً عن المساهمة في المزيد من التنبؤ بالتدفقات في الموارد ومواءمة الأنشطة الحكومية وسياساتها؛
- قد يكون من العملي وبل ومن الممكن إنشاء الصندوق بداية ليشمل برنامجاً أو اثنين يتم التنسيق القوي فيما بينهما (أي بعقد اجتماعات منتظمة يحضرها الأعضاء وينتج عنها ملعومات يمكن تنفيذها مع ضمان الالتزام بالسياسات)، على أن يكون لدى الصندوق استهدافاً منهجياً حسب السياسات الحكومية، وأن يخضع لمنظومة رصد يمكن الاعتماد عليها (تستند إلى بيانات صادرة في الوقت المناسب عن مستفيدين يمكن تحديدهم ومواءمتها فيما بين مختلف البرامج)، فضلاً عن مشاركة الصندوق الفعالة في منطديات التنسيق المالية مع وضع خطط عمل وموازنات مشتركة.
- سيكون من الضروري إدارة المخاطر الاستثمارية على نحو فعال بناء على الدروس المستفادة من الأموال المشتركة من سياقات مشابهة فضلاً عن الأمثلة الحديثة من مالاوي. ويمكن تحقيق هذا من خلال ما يلي: (أ) التوسع في نموذج قائم (من أحد البرامج)، و(ب) تمويل جديد مصحوب بوكيل استثماري/معني بالرصد مبرم معه عقد لضمان المساءلة في الوقت المناسب عن إنفاق التمويل، و(ج) استخدام التمويل القائم، ربما بصحبة وكيل للرصد معني بأموال البرنامج الوطني للدعم الاجتماعي
- وينبغي بذل الجهود على المستوى المحلي بالمراكز من جانب الجهات المانحة للبرنامج الوطني لمواءمة الرصد المالي ورصد البرنامج بغية الحد من عبء إعداد التقارير وتشجيع بناء القدرات.
- ينبغي ألا يقيم الصندوق في إحدى الوزارات التنفيذية المسؤولة عن برنامج واحد من البرنامج الوطني للدعم الاجتماعي. وربما لن يكون هذا الخيار ممكناً للجهات المانحة نتيجة للخطر الاستثماري الذي ينطوي عليه ولأنه قد ينشئ توترات فيما بين الوزارات التنفيذية.
- قد يشتمل الصندوق المشترك على اشتراكات مقترحة من جميع الجهات المانحة، بغية الحفاظ على استخدام أدوات مشتركة ضرورية لتحقيق المساءلة ورصد البرامج وتخصيص الأموال بشكل عقلاني.

المصدر: (Government of Malawi, 2016)

3.5 حشد الموارد لتهيئة الحيز المالي الضروري للحماية الاجتماعية

تباين أيضاً الوسائل التي تتبعها الحكومات في جمع الموارد الضرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية شأنها في ذلك شأن القرارات الخاصة بالإنفاق. وقد نجحت العديد من البلدان في حشد موارد يعند بها لأغراض الاستثمار العمومي في أوقات الركود. وباستغلال جميع الخيارات المتاحة لتوسعة الحيز المالي حققت هذه البلدان دائرة مثمرة من النمو المستدام يؤدي بدوره إلى حشد المزيد من الموارد، وهي أمثلة مضيئة يسترشد بها الآخرون ممن ظلوا حبيسي الحيز المالي المحدود والإنفاق الاجتماعي المتدني والنمو الاقتصادي الضعيف.

ويتطلب تفرد كل بلد فحص خيارات الحيز المالي بعناية على المستوى الوطني وفحص البدائل المتاحة من خلال الحوار الاجتماعي. واعتمدت معظم البلدان توليفة من سياسات الحيز المالي التي عادة يقع الاختيار عليها من مجموعة من ثمانية خيارات متاحة للحكومات بغية تحقيق المزيد من الموارد لأغراض الحماية الاجتماعية، وفيما موجه بها:

- إعادة تخصيص الإنفاق العمومي: وهذا هو الخيار التقليدي الشائع، ويتضمن تقييم المخصصات المستمرة للموازنة من خلال استعراض النفقات العامة ومختلف أنواع التحليلات المواضيعية الأخرى للموازنة، والاستعاضة عن الاستثمارات عالية التكلفة ومحدودة الأثر باستثمارات لها آثار اجتماعية واقتصادية واسعة، ما يجد من عدم كفاءة الإنفاق أو يتصدى للفساد أو كليهما.
- زيادة الحصيللة الضريبية: وهذه هي القناة الأساسية التي تتحقق من خلال تغيير مختلف أسعار الضريبة مثلاً على الاستهلاك وأرباح الشركات والأنشطة المالية والدخل الشخصي والعقارات والصادرات والواردات واستخراج الموارد الطبيعية وغير ذلك، من خلال الارتقاء بكفاءة مناهج تحصيل الضرائب والالتزام بالسداد بشكل عام.

- **التوسع في التغطية بالضمان الاجتماعي والإيرادات القائمة على الاشتراكات:** في الأنظمة القائمة المعنية بالضمان الاجتماعي، يعد زيادة التغطية ومن ثم تحصيل الاشتراكات طريقة يعتمد عليها لتمويل الحماية الاجتماعية، وزيادة الحيز المالي لأغراض أوجه الإنفاق الاجتماعي الأخرى، وتشجع أيضا مزايا الحماية الاجتماعية المرتبطة بالاشتراكات المدفوعة في سياق الوظيفة على إضفاء الطابع المنظم على الاقتصاد غير المنظم.
- **الضغط من أجل الحصول على المعونة والتحويلات:** ويتطلب هذا الأمر إما التعاون مع حكومات مانحة أخرى أو مع منظمات دولية للحصول على التحويلات من الشمال إلى الجنوب أو من بلدان الجنوب إلى بلدان الجنوب الأخرى.
- **القضاء على التدفقات المالية غير المشروعة:** نظرا إلى الموارد الكبيرة التي تهرب بشكل غير قانوني من البلدان النامية، وتقدر بأنها عشرة أضعاف إجمالي المساعدات التي تتلقاها، ينبغي على صناع السياسات مواجهة غسل الأموال والرشوة والتهرب الضريبي والمغالطة في التسعير التجاري والجرائم المالية الأخرى لأنها تحرم الحكومات من الإيرادات الضرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- **استخدام احتياطات النقد الأجنبي لدى البنك المركزي والمالية:** تشمل السحب من المدخرات المالية والإيرادات الأخرى للدولة المحفوظة في صناديق خاصة مثل صناديق الثروة السيادية و/أو استغلال الفائض من احتياطات النقد الأجنبي في البنك المركزي لأغراض التنمية المحلية والإقليمي.
- **الاقتراض أو إعادة هيكلة الدين القائم:** تنطوي على البحث النشط في خيارات الاقتراض المحلية والأجنبية بتكلفة منخفضة بما في ذلك بشروط ميسرة، عقب التقييم المتأني لاستدامة الدين. وفي حالة البلدان التي تعاني من ضغوط عالية بسبب الدين، ربما تمثل إعادة هيكلة دين قائم فرصة ممكنة ومبررة إن كانت مشروعية هذا الدين مشكوك فيها أو إن كانت تكلفة الفرصة البديلة فيما يتعلق بزيادة تدهور الفئات الضعيفة.
- **اعتماد إطارا للاقتصاد الكلي أكثر مرونة:** يشمل هذا الإجراء إتاحة الفرصة أمام معدلات أعلى في عجز الموازنة ومستويات أعلى للتضخم دون المجازفة باستقرار الاقتصاد الكلي.

3.5.1 ترتيب أولويات الإنفاق العمومي مجددا

من الاستراتيجيات القائمة إعادة التفكير في المخصصات الموجهة لقطاع بعينه في إطار الموازنات المحددة لزيادة الإنفاق الاجتماعي. وترتيب أولويات الإنفاق العمومي مجددا يعتبر عادة نهجا مثيرا للجدل وعليه فهو صعب. ولا يمكن تحقيق النجاح إلا في وجود إرادة سياسية قوية مع التركيز على جدوى هذا النهج. وتأتي معارضة إعادة الهيكلة بطبيعة الحال بسبب عدم توفر المزيد من الموارد وعليه ينبغي تقليص القطاعات والقطاعات الفرعية الأخرى بغية السماح بزيادة الاستثمارات الاجتماعية - وعادة تمثل هذه القطاعات أهم المصالح الممثلة في البلد. وبعبارة أخرى يفترض هذا النهج أن الموازنة العامة ثابتة وأن تغيير هيكلها ينبغي أن يكون وفقا لقواعد صفرية الناتج.

تصف الأدبيات المعنية بالخيارات العمومية والتمويل العمومي كيفية تنافس مختلف جماعات المصالح من داخل الحكومة وخارجها للتأثير على السياسات العمومية ومخصصات الموازنة (e.g. Buchanan and Musgrave 1999). وفي الكثير من الأحيان يتم التلاعب بالأراء في البلدان النامية والمتقدمة بسبب التوجه القائم على المصالح أو الأيديولوجيات - على سبيل المثال القول إن الإنفاق الاجتماعي يتسبب في عجز يصعب السيطرة عليه، ولكن هذا الرأي يغفل أوجه الإنفاق العسكري أو غير الإنتاجية الأخرى التي تشكل نسبة أكبر بكثير. وأبرزت العديد من الدراسات المخاطر بتأثر بنود الموازنة المؤيدة للفقراء أكثر من أي بنود أخرى في أوقات تصحيح أوضاع المالية العامة وعمليات الإصلاح المالي (e.g. Cornia et al. 1987, Hicks 1991, ILO 2014, Ortiz and Cummins 2013, Ravallion 2002, 2004 and 2006).

لا تزال من الممكن توجيه الأولويات نحو الإنفاق الموات للاحتياجات الاجتماعية حتى عند تقلص الموازنات العامة. ويتطلب إعادة توجيه الأولويات في المقام الأول أن تحدد الحكومات أولويات موازنتها ويمكن التغلب على الصعوبات السياسية والفنية المتعلقة بتحديد القطاعات/القطاعات الفرعية التي يمكن الحد منها لتعزيز الحيز المالي في حالة التوصل إلى اتفاق سياسي بشأن الاستراتيجيات الآتية (see Ortiz 2008a, Scholz et al 2000, for further details):

- **إعادة تنظيم الأولويات من خلال استعراض النفقات العامة والموازنات الاجتماعية.** وهذه نهج صيغت بإحكام لتحقيق إدارة المالية العامة تمنح الأدلة الضرورية وتضفي المنطق على السياسات العامة من خلال بيان الأثر المترتب على المخصصات الجارية للموازنة.

- **الاستعاضة عن الاستثمارات ذات التكلفة المرتفعة بآثار منخفضة التكلفة.** يمكن إعادة النظر في الاستثمارات العامة الجديدة، على سبيل المثال الآثار الاجتماعية المترتبة على العديد من مشروعات البنية التحتية الكبيرة أو إغاثة النظم المصرفية محدودة للغاية ومع ذلك فإنها تتطلب مبالغ كبيرة من الموارد العامة. وينبغي أيضا إعادة النظر في بنود الموازنة ذات التكلفة الكبيرة المتكررة والأثر الاجتماعي المحدود، مثلا قلصت كوستاريكا وتايلند من الإنفاق العسكري لتمويل الاستثمارات الاجتماعية الضرورية. ينبغي عقد حوار اجتماعي يتضمن أصحاب المصلحة المعنيين والنقاش العام فهو أداة استراتيجية لاستبدال التدخلات عالية التكلفة ومنخفضة الأثر، ما قد يساعد على الحد من التأثير المحتمل لجماعات الضغط القوية على صنع السياسات العامة.
- **القضاء على أوجه عدم الكفاءة.** على الرغم من ارتباط هذه النقطة بالنقطة السابقة فمن الضروري إجراء تحليل للاستثمارات القطاعية للقضاء على أوجه عدم الكفاءة. وينبغي تقييم التكلفة الإجمالية مقابل الكفاءة لكل برنامج على حدة تقييما محايدا وفقا للعوامل المتنوعة الآتية: (1) التغطية (المستفيدون والمزايا)؛ (2) التكلفة الإجمالية (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي، والإنفاق العام والإنفاق على مستوى القطاع)؛ (3) التكلفة الإدارية (نسبة من التكلفة الإجمالية ومقارنتها بباقي البرامج)؛ (4) المزايا الاجتماعية طويلة الأجل والعوامل الحارضية الإيجابية؛ (5) تكلفة الفرصة البديلة (ما الفرق بين هذه السياسة وهذا البرنامج مقارنة بالبدائل).
- **مكافحة الفساد.** قد يمثل الفساد مصدرا كبيرا من مصادر الحيز المالي في التنمية الاجتماعية والثقافية، حيث يقدر بما يزيد على 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي (أي 2.6 تريليون دولار أمريكي)؛ ويقدر الاتحاد الأفريقي فقدان ما يزيد عن 25 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الأفريقية، أي ما يعادل 148 مليار دولار، بسبب الفساد في السنة الواحدة. وقد تؤدي تقوية الشفافية وممارسات الحوكمة فضلا عن مكافحة التدفقات النقدية غير المشروعة (انظر القسم المقبل) إلى زيادة توافر الموارد المتاحة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- **ومع ذلك على الرغم من أن الحد من أوجه عدم الكفاءة هو الاستراتيجية الشائعة لأنها تتجنب التوترات السياسية، فإن الإصلاح في الإنفاق من الأمور التي تتطلب وقتا للترويج لها وليس من المتوقع أن تؤدي إلى إتاحة موارد فورية كبيرة. وعلى الرغم من أن إعادة ترتيب أولويات إنفاق القطاع العام قد تمثل نقطة جيدة للبدء في التوسع في الحيز المالي ينبغي دراسة الخيارات الحرة.**

الإطار 13 : تايلند: إعادة تخصيص الإنفاق العسكري للحماية الاجتماعية الشاملة

أثرت الأزمة المالية في آسيا عام 1997 تأثيرا بالغاً على الاقتصاد والمجتمع في تايلند. وناشد المجتمع المدني الدولة التصدي إلى السياسات الاجتماعية المهمة بدعم من دستور 1997 ما جعل الحكومة تعتمد برنامج الرعاية الصحية الشاملة عام 2001. وكان هذا الاقتراح بحاجة إلى دعم من الموازنة نظرا إلى أن ثلث السكان كانوا مستبعدين من التغطية الصحية آنذاك، وكان أغلبهم ينتمون إلى قطاع الزراعة غير المنظم ولم يكن لهم دخلا منتظما، ولم يكن بالتالي من الممكن تحقيق التغطية الشاملة من خلال البرامج القائمة على الاشتراكات. ومولت معظم التحسينات التي شهدتها الرعاية الصحية العامة من خلال تقليص الإنفاق على الدفاع (حيث تراجع الإنفاق العسكري من حوالي 25 في المائة من إجمالي النفقات في السبعينيات من القرن العشرين إلى 15 في المائة في مطلع القرن الحادي والعشرين) وخفض مدفوعات خدمة الدين. وأدرجت الحكومة برنامج الرعاية الصحية الشاملة في إطار خطة أشمل للحوافز الضريبية، وأدت بعض التدابير الأخرى إلى زيادة المبالغ المتاحة بين أيدي الأشخاص الذين يقدرون على الإنفاق، بما في ذلك إنشاء بنك الشعب وإسقاط الديون على المزارعين وإنشاء صندوق للقرى.

المصدر: (Duran-Valverde and Pacheco 2012)

الإطار 14 : مصر: استعراض أولويات الموازنة في وحدة العدالة الاقتصادية بوزارة المالية

عقب الربيع العربي، أنشئت وحدة العدالة الاقتصادية في وزارة المالية تحت رعاية نائب وزير المالية. وكان الهدف من وحدة العدالة الاقتصادية تحقيق سياسة مالية تتسم بالإنصاف. وتستعرض الوحدة أولويات الموازنة وتراعي في ذلك ثلاثة مبادئ أخلاقية أساسية وهي المشاركة والتوزيع وإعادة التوزيع وموازنتها مع الفاعلية والمفاءة والاقتصاد والعدالة. ومن أهم التدابير التي اتخذت في أعقاب الربيع العربي اعتماد حد أدنى للأجور للموظفين الحكوميين، حيث تعتبر 10 في المائة من هذه الفئة من الفقراء. واعتبر التجنب الضريبي من أهم أسباب غياب العدالة الاجتماعية في مصر وتدعم وحدة العدالة الاجتماعية في مصر زيادة تحصيل الضرائب مع تحسين الخدمات العامة بحيث يشعر الممولون بعائد من وراء استخدام هذه الخدمات. ولا تعتبر العدالة الاجتماعية معنية فقط بمساعدة الفقراء بل بتوفير خدمات شاملة جيدة للجميع بما في ذلك الطبقة المتوسطة التي تعتبر محدودة الدخل للغاية في بلد مثل مصر.

المصدر: الجامعة الأمريكية في مصر 2014، ووزارة المالية المصرية

3.5.2 زيادة الإيرادات الضريبية

زيادة الالتزام بالضرائب أو رفع سعر الضريبة أو كليهما من الاستراتيجيات المحتملة لحشد الموارد العامة الإضافية بدون التخلي بالضرورة عن أولويات أخرى للإنفاق. ومع ذلك لا تحسن الضرائب الجديدة الإيرادات الحكومية إلا في حالة تصميمها وتنفيذها على نحو جيد.

لم يعد شائعاً في التاريخ الحديث أن تزيد الضرائب التصاعدية من أغنى الفئات دخلاً من تمويل الاستثمارات الاجتماعية والمساندة للفقراء. فالضغوط التي تضعها عمليات العولمة وسياسات إضفاء الطابع الليبرالي أدت إلى عرض العديد من البلدان امتيازات ضريبية ودعم لجذب رأس المال الأجنبي، فضلاً عن انحسار الضرائب على الدخل السارية على الفئات الثرية وعلى الأعمال بغرض تشجيع الاستثمار المحلي. ونتيجة لذلك يعتمد عدد كبير من الحكومات اعتماداً كبيراً على ضريبة القيمة المضافة لتحقيق حصيلة كبيرة، ما يلقي بالعبء الكبير على عاتق الفقراء الذين ينفقون نصيباً أكبر من دخلهم على السلع والخدمات الأساسية غير المعفاة من الضريبة. وفي ضوء هذا الواقع من الواجب أن تنصدر آثار التوزيع المناقشات الدائرة بشأن السياسات الضريبية، وتناولها في ضوء فئات الدخل والمناطق وغيرها.

وتتطلع البلدان المتقدمة والنامية أيضاً بجهود لسد هذه الفجوات وتطوير القدرات على التحصيل وتوسعة الوعاء الضريبي، بما في ذلك ملاحقة التهرب من الضرائب على أرباح الشركات، حيث قُدر هذا التهرب بتسببه في ضياع حصيلة قدرها 189 مليار دولار في البلدان النامية ككل (Christian Aid 2008, EURODAD 2014).

من الاستراتيجيات الأخرى الممكنة زيادة الضرائب على الشركات بغية زيادة الإيرادات المالية الإضافية. وقلصت البلدان النامية في جميع المناطق باستثناء أمريكا اللاتينية أسعار ضريبتها التجارية في الفترة ما بين 2005 و2014. وكان السبب وراء خفض الضرائب على أرباح الشركات وتكاليف التراخيص الأخرى ورسومها هو تشجيع عملية زيادة الأعمال وتشجيع النشاط الاقتصادي الجديد. ومع ذلك لا بد من موازنة هذه التنازلات المحتملة بحيث لا تجر الاستفادة القصيرة الأجل المتحققة من زيادة نشاط الأعمال على الاستثمارات الضرورية لتحقيق التنمية البشرية والاقتصادية.

وقد توفر مختلف البرامج الضريبية لمختلف القطاعات المالية مسارا آخر محتملاً للإيرادات موجه للاستثمارات الاجتماعية المتزايدة، مع الحرص على تقييم أثرها على تنمية القطاع المالي بعناية. وتنظر العديد من البلدان في فرض ضرائب خاصة على أرباح المؤسسات المالية ومكافآتها. فالأرجنتين مثلاً تطبق ضريبة قيمتها 0.6 في المائة على شراء الأسهم والسندات وبيعها، وفي عام 2009 مثلت هذه الضريبة 10 في المائة من إجمالي الحصيلة من الضرائب على مستوى الحكومة المركزية (Beitler 2010).

وتقول التقديرات إنه في حالة فرض ضريبة على المعاملات بالعملة الواحدة قيمتها 0.005 في المائة على العملات الأربعة الأساسية دولياً من الممكن أن تبلغ الحصيلة 33 مليار دولار سنوياً تقدم على هيئة مساعدات للبلدان النامية. وفي حالة التوسع في تطبيق هذه الضريبة لتشمل المعاملات المالية عالمياً، قد يؤدي تحصيل ضريبة قيمتها 0.01 في المائة إلى ما يزيد عن ترليون دولار سنوياً (Leading Group on Innovating Financing for Development 2010).

وعلاوة على تغيير أسعار الضرائب على الشركات يمكن أن تزيد الحكومات من الحيز المالي باتخاذ إجراءات ملموسة للحد من التهرب الضريبي والتجنب الضريبي الشديد أو كليهما من جانب الشركات الكبرى.

الإطار 15: البرازيل: ضريبة على المعاملات المالية لتمويل الصحة العامة والحماية الاجتماعية

فرضت ضريبة المساهمة «المؤقتة» للمعاملات المالية (CPMF) في البرازيل من عام 1997 وحتى عام 2007. واتخذت هذه المساهمة شكل من أشكال الخصم من حسابات المؤسسات المالية. وبلغ الحد الأقصى لقيمة هذه الضريبة 0.38 في المائة من قيمة المعاملات المالية. وصنفت هذه الآلية تحت اسم «المساهمة الاجتماعية» لأغراض الحسابات ونتيجة لتصميمها أساساً لتمويل الإنفاق على الحماية الاجتماعية. وفي الفترة التي سرت فيها هذه الضريبة استُخدم 42 في المائة من الإيرادات المحصلة في منظومة الصحة العامة الموحدة، واستخدم 21 في المائة في التأمينات الاجتماعية، واستخدم 21 في المائة في برنامج منح دعم الأسرة (Bolsa Família) بينما استُخدم 16 في المائة لأغراض اجتماعية أخرى. ومع حلول عام 2007 بلغ إجمالي الإيرادات المحصلة من المساهمة 1.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أي ما يكفي لتغطية تكلفة برنامج منح دعم الأسرة وبرنامج الحماية الاجتماعية الأخرى غير القائمة على اشتراكات. وعلى الرغم من الضغوط التي وضعها القطاع المالي التي أدت إلى إلغاء الضريبة/المساهمة عام 2007، فإن ضريبة المعاملات المالية طبقت مجدداً في عام 2009 بسعر أعلى بكثير (6 في المائة) للعمل على تحجيم السيولة في الأسواق الدولية ومن التدفقات السريعة الواردة والخارجة لرأس المال والتي أحدثت اضطراباً في التنمية في البرازيل. وألغيت هذه الضريبة مرة أخرى عام 2013، بعد أن تركت موارد كبيرة للحكومة البرازيلية ساعدتها على تنفيذ سياساتها الاجتماعية، وكان هذا من الأسباب التي تحرك النداءات المستمرة من المجتمع المدني في إطار العدالة الاجتماعية لاعتماد ضرائب على المعاملات المالية.

المصدر: (Duran-Valverde and Pacheco (2012) and Levinas (2014)

3.5.3 الضرائب على استخراج الموارد الطبيعية

ينبغي أن تراعي البلدان النامية التي تعتمد على موارد طبيعية غير متجددة مصدرا أساسيا لثروتها التوزيع العادل والفعال للريع المتحقق من المعادن في المجتمع واستخدامه في دعم المبادرات الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتوجد أيضا عوامل خارجية كبيرة بيئية واجتماعية ترتبط بالموارد الطبيعية مثل الآثار المترتبة على المجتمعات المحلية التي قد تتخذ هيئة دعم للشركات العاملة في الاستخراج ومن ثم تشوه تكلفة التنمية فعليا، إن لم يتم التعامل معها بشكل سليم.

وعلى الرغم من أن النهج الذي تتبعه الترويج في فرض الضرائب على الأرباح من النفط وحفظ الإيرادات فيما كان يعرف باسم صندوق النفط (ويعرف الآن باسم الصندوق الحكومي الشامل للمعاشات) هو الحالة الأكثر شيوعا، توجد في البلدان النامية عددا من الأمثلة المبتكرة على توجيه مسارات الإيرادات المتحصلة من الموارد الطبيعية نحو التنمية الاجتماعية. ففي برونو على سبيل المثال توسعت الحكومة مؤخرا في الضرائب التي تحصل على قطاع التعدين وتستثمر الحصة في برامج الصحة والتعليم. وتعي الحكومة أن هذا المبلغ قد يتغير كل سنة تغيرا ملحوظا بسبب تغير أسعار المعادن وتكلفة التشغيل ومستويات الإنتاج. وفي منغوليا تمول البلد المزايا الشاملة للأطفال القائمة على الحقوق من الضرائب المفروضة على صادرات النحاس، وعند تراجع أسعار النحاس مع تراجع الطلب عليه عام 2009، أوصت المؤسسات المالية الدولية منغوليا بأن يكون برنامج المزايا الشاملة للأطفال موجهها، ورفضت الحكومة الأخذ بهذه المشورة، وكانت على حق إذ ارتفعت أسعار النحاس في السنة التالية 2010/2011 مرة أخرى.

وبالنظر إلى الطبيعة المتقلبة لأسعار السلع الأساسية أنشأت بعض الحكومات «صناديق الحفاظ على الاستقرار» بناء على الضرائب المفروضة على الأرباح الاستثنائية. وبدلا من إنفاق الإيراد على برامج اجتماعية وبرامج إنمائية أخرى، جمعت الحكومات هذه الأموال لأنها تتيح مصدرا ميسرا للدخل والإنفاق، مع الحفاظ على المدخرات المتحققة في أيام الرخاء للإنفاق في أيام الشدة، عندما تنخفض أسعار الصادرات من السلع، وبذلك تضمن استقرار الاستثمار في التنمية الاجتماعية والاقتصادية. من بعض الأمثلة على ذلك صندوق استقرار النحاس في شيلي وصندوق استقرار النفط في إيران وصندوق استقرار الموارد من المعادن في بابوا نيو غيني. وفي سنوات الركود الاقتصادي الأخيرة استند عدد من البلدان إلى صناديق «الأيام العجاف» هذه لتمويل تدابير تحفيزية ولزيادة الحماية الاجتماعية.

مع ذلك يتخذ القطاع الخاص في العديد من البلدان دورا رياديا في استغلال الموارد الطبيعية. وفي هذه المواقف تدخل الدولة بشكل غير مباشر في هذا الريع حيث تستفيد من نصيب منه من خلال الضرائب. وتشمل هذه الضرائب ما يلي: (1) ضرائب الإنتاج (على الوحدة أو تناوات على القيمة أو ضرائب مبيعات أو رسوم تصدير واستيراد أو ضريبة قيمة مضافة أو ضريبة كسب عمل أو رسم دمع أو ما شابه)، (2) الضرائب القائمة على الأرباح (الضريبة على أرباح الشركات أو الضرائب على ريع الموارد أو الضرائب على الأرباح الاستثنائية أو الضريبة على الأرباح الموزعة للأشخاص أو الأناوات القائمة على أساس الأرباح وإلى ما غير ذلك)، (3) الضرائب البيئية للتعويض عن العوامل الخارجية البيئية السلبية التي تتسبب فيها أنشطة شركات التعدين.

الإطار 16: استغلال الموارد الطبيعية لتمويل الحماية الاجتماعية

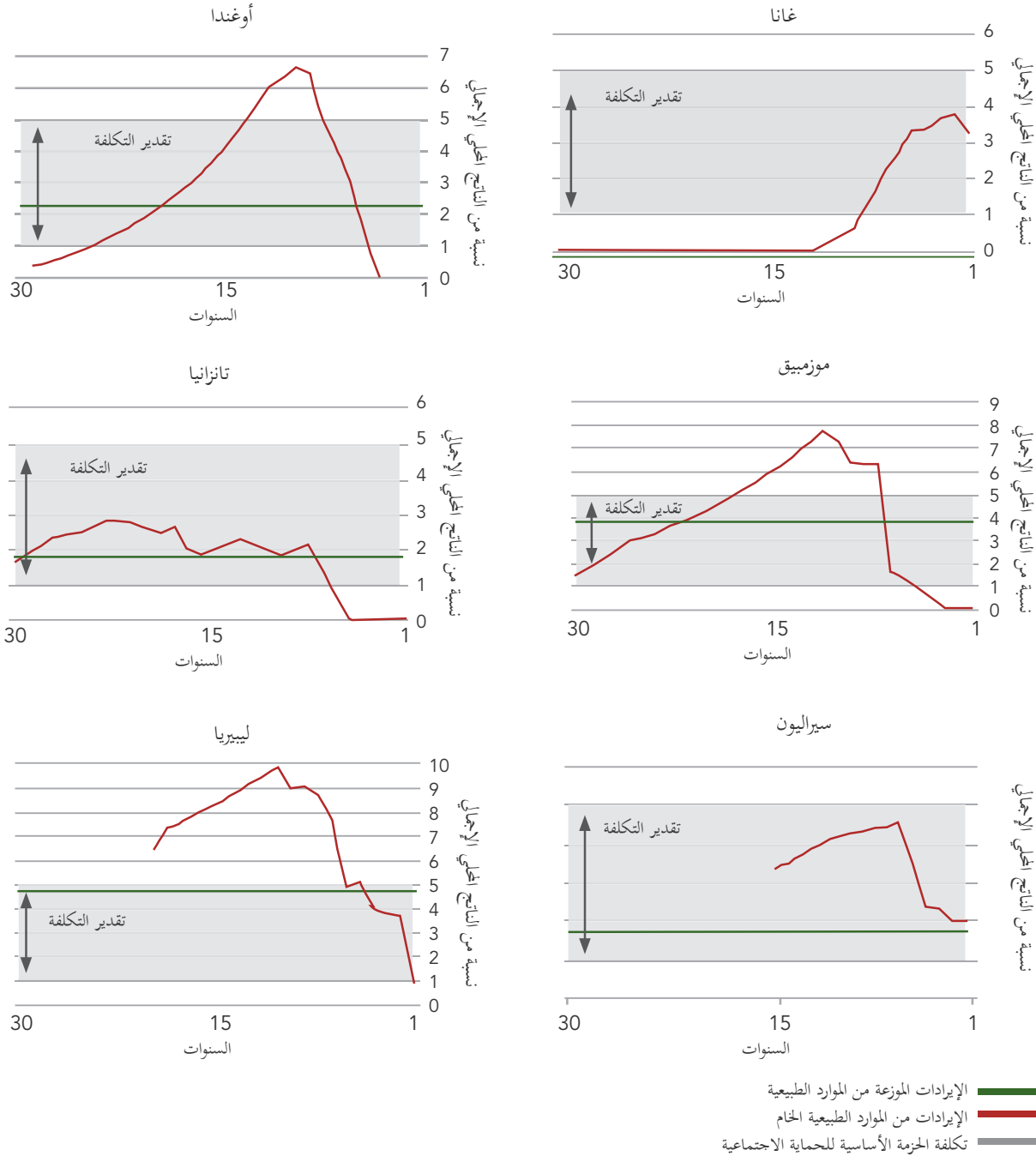
نظرا لطبيعة «الثبات» التي يتسم بها الإنفاق العام - بمعنى أن نسبة صغيرة فقط من الموازنة هي التي يعاد تخصيصها للمبادرات السياسية الجديدة من عام لآخر - فإن الإيرادات المتحصلة من الاكتشافات الحديثة للموارد الطبيعية تعتبر فرصة للتوسع في تدخلات الحماية الاجتماعية. وقد توصل Deléchat, C. et al. (2015) في ورقة عمل أعدتها لصندوق النقد الدولي إلى أنه من الممكن استغلال نسبة صغيرة من إيرادات الموارد الطبيعية للتوسع في شبكات الأمان الاجتماعي وفقا للنتائج التي اتضحت في بلدين من البلاد المدروسة وهما (ليبيريا وسيراليون) وفي بلدين آخرين (وهما كوت ديفوار وغينيا).

ومع ذلك تتطلب أنظمة المساعدات الاجتماعية أن تدخل الحكومات في التزامات طويلة الأجل قد يصعب الرجوع فيها سياسيا لاحقا (انظر ما يلي) ولذا فهي تتطلب حيزا ماليا مستمرا في السنوات المقبلة.

ومن الواضح أن تمويل أنظمة المساعدات الاجتماعية من خلال إيرادات الموارد الطبيعية يمثل تحديا حقيقيا ويتمثل هذا التحدي في ضمان استقرار تدفق الإيرادات سنويا. وسوف يتعين على الإدارة الرشيدة للاقتصاد الكلي التعامل مع كل من منحى التوزيع المعتدل للإيرادات مقارنة بتذبذب الأسعار على الأجل القصير.

وتوضح التقديرات الأخيرة التي أجريت على عدد من البلدان في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء أنه في حالة توزيع الإيرادات من الموارد الطبيعية على امتداد 30 سنة، فمن المتوقع أن تتراجع الإيرادات بنفس معدل تكلفة الحزمة الأساسية للحماية الاجتماعية - أي فيما يتراوح ما بين 1 إلى 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الشكل الآتي). ولا يقترح أن يكون من الواقعي استخدام جميع الإيرادات لصالح الحماية الاجتماعية - بل على الحكومات أن تعي أنه بمجرد إنشاء برامج الحماية الاجتماعية فسيكون من الصعب الرجوع فيها عندما تضيق الموارد المالية. ومع ذلك توجد مساحة لاستخدام الإيرادات الموزعة لتشمل تكلفة التوسع فيها بل ولتغطية بعض أنواع التكلفة المتكررة مع إيجاد مصادر أخرى للتمويل.

شكل 15: ما العلاقة بين الإيرادات من الموارد الطبيعية والحزم الأساسية للمساعدة الاجتماعية؟



المصدر:

Barca et. al (2015), How to use natural resource revenues to enhance demand for public services through social protection, Flagship Report for the Gates Foundation (available at: : www.NaturalResourcesForHumanDev.org)

الجدول 7: الضرائب الأخرى

الضرائب على العقارات والتركات	قد تتحول الضرائب العقارية المرتفعة في العديد من البلدان النامية إلى مصدر قوي لتمويل الحكومات المحلية. فعلى سبيل المثال قدرت الضريبة العقارية في تايلند التي تبلغ 2.5 في المائة بقدرتها على تمويل الإنفاق الحكومي بأكمله (Hall 2010:41). أطلقت الحملات الخاصة بالضرائب على الأراضي في العديد من البلدان النامية مؤخرا. أما في لاتفيا على سبيل المثال رأت مجموعة من خبراء الاقتصاد والأنشطة الأخرى فائدة تطبيق الضريبة على الأراضي بديلا عن تخفيض الإنفاق العام تخفيضا كبيرا (Strazds 2010)، وتكرر هذه المناقشات في بعض مناطق من جنوب أفريقيا.
الضرائب على خطوط الطيران والفنادق، أي الضرائب على السياحة	رفعت العديد من البلدان النامية الضرائب المفروضة في المطارات أو على بيع تذاكر شركات الطيران. وقد أوضحت التقارير القطرية الصادرة عن صندوق النقد الدولي شيوع هذه الضرائب في البلدان المكونة من جزر صغيرة مثل أنتيغوا وبارباديوا والمالديف، فضلا عن المقاصد السياحية الناشئة مثل دبي وغانا وليبيريا، ورفعت غانا من الضرائب المفروضة على الفنادق بنسبة 3 في المائة في السنة المالية عام 2012. ونفذ عدد من البلدان ضريبة تضامن على التذاكر تحصل من جميع الركاب المسافرين من المطارات الوطنية.
الضرائب على النقل الدولي	يمكن أن يؤدي فرض الضريبة على الانبعاثات من الوقود عند نقل الشحنات إلى تحقيق حصيلة تتراوح من 2 إلى 19 مليار دولار سنويا من فواتير الشحن البحري وحصيلة تتراوح من 1 إلى 6 مليار دولار سنويا على فواتير الشحن الجوي (Institute for Policy Studies 2011).
الضرائب المخصصة - ربط الضريبة بالبرامج الاجتماعية	أقامت غانا أيضا روابط بين الضرائب والخدمات العامة: يتم تجنيب نسبة 2.5 في المائة من ضريبة القيمة المضافة للتعليم، ويتم تخصيص 2.5 في المائة من حصيلة ضريبة القيمة المضافة للتأمين الصحي الاجتماعي، بينما توجه نسبة 20 في المائة من الضريبة على خدمة الاتصالات لصالح برنامج وطني لتوظيف الشباب (Hall 2010:40).
الضرائب على تحويلات العاملين بالخارج	خضعت تحويلات العاملين بالخارج إلى ضريبة تتراوح ما بين 0.004 إلى 0.1 في المائة في كولومبيا وبيرو على التوالي، بينما طبقت ضريبة القيمة المضافة بنسبة 12 في المائة على تحويلات العاملين في الخارج في إكوادور، أما جورجيا وبولندا فقد فرضتا ضريبة الدخل الشخصي على التدفقات الواردة من التحويلات، أما في الفلبين فقد خصمت البنوك ضريبة مستقطعة على الفوائد المتحققة على التحويلات المودعة لديها (de Luna Martinez 2006). ومع ذلك ترى الأدبيات أن خفض تكلفة المعاملات بل وتدعيم التحويلات قد يؤدي إلى تحقيق فوائد اجتماعية أكبر مقارنة بالتدفقات الواردة من الضرائب مع توجيه الدخل لصالح استخدامات إنتاجية محددة. ينبغي على البلدان النامية النظر في خيارات أخرى لتهيئة الحيز المالي قبل التفكير في فرض ضرائب على تحويلات العاملين في الخارج.
الضرائب على الانبعاثات من الكربون	يمكن أن يؤدي فرض رسم مقطوع على كل طن من ثاني أكسيد الكربون إلى تحصيل ما مقداره قرابة 10 مليار دولار أمريكي يمكن توجيهه إلى التمويل الإنمائي (Institute for Policy Studies 2011).
الضرائب على تجارة السلاح	يمكن أن يؤدي فرض ضريبة قيمتها 10 في المائة على التجارة الدولية في السلاح إلى تحقيق إيرادات جديدة موجهة للتنمية (WHO 2009b).
يانصيب وطني	يمكن جمع مليارات الدولارات سنويا من اليانصيب/القرعة الوطنية ومن الأمثلة على ذلك اليانصيب الذي يجري في الصين وإيطاليا والبرازيل والمكسيك وغانا والمغرب وأسبانيا.
التعريف على الواردات/الصادرات	يمكن تحسين الحيز المالي لأغراض الاستثمارات الاجتماعية من خلال تطبيق تعريف على الصادرات أو رفعها في حالة البلدان التي تمر بانتعاش في السلع بناء على الصادرات. ويمكن إبراز الإمكانات الشاملة للضرائب على الصادرات من السلع بالنظر إلى ما يمكن أن تحققه الضريبة بسعر 2 إلى 5 في المائة على الصادرات النفطية من أكبر تسعة بلدان نامية مصدرة للبترو، حيث تتراوح هذه المبالغ من 10 إلى 26 مليار دولار أمريكي من الموارد الإضافية لدعم الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية عام 2016.

المصدر: Ortiz et al (2015)

3.5.4 مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة

بالإضافة إلى التدفقات المالية المشروعة، يمكن أن يؤدي القضاء على التدفقات المالية غير المشروعة إلى إتاحة الموارد الإضافية الضرورية للاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية في العديد من البلدان النامية. وتنطوي التدفقات المالية غير المشروعة على رأس المال غير المحصل أو محول أو مستغل قانونياً وتشمل فيما تشمل سلعاً مستهدفة تخضع إلى تسعير خاطئ بغرض تجنب تعريفات أعلى، فضلاً عن تحويل الثروة إلى حسابات خارجية للتهرب من سداد الضريبة على دخل الأشخاص بالإضافة إلى حركة السيولة النقدية غير المفصح عنها. وتقدر مبالغ التدفقات المالية غير المشروعة التي انتقلت من البلدان النامية بمبلغ تريليون دولار أمريكي في عام 2012، أغلبها من خلال التسعير الخاطئ. وتنتهي ثلثا هذه المبالغ في البلدان المتقدمة (Kar et al. 2010).

وفي 30 بلداً نامياً تشير التقديرات إلى تفوق التقديرات الصادرة من رأس المال غير المشروع سنوياً الناتج المحلي الإجمالي، وهو مبلغ كبير للغاية. وبالإضافة إلى ذلك بلغت التدفقات المالية غير المشروعة عشرة أضعاف إجمالي المعونات التي تتلقاها البلدان النامية في عام 2012. وعند النظر إلى كل ما سبق يتبين أن تأثير صافي هذه التصرفات هو كالتالي: مقابل كل دولار تتلقاه البلدان النامية من قبيل المعونات الإنمائية الرسمية، فإنها تعيد حوالي سبعة دولارات للبلدان الغنية من خلال التدفقات المالية غير المشروعة.

التهرب الضريبي وغسل الأموال والرشوة وسوء التسعير التجاري والجرائم المالية الأخرى كلها غير مشروعة بل وتحرم الحكومات من الإيرادات الضرورية لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ولحد من التدفقات المالية غير المشروعة توجد عدة مجالات واسعة النطاق يمكن لصناع السياسات التركيز عليها وتشمل ما يلي:

- **الحد من سوء التسعير التجاري:** يمكن تحقيق هذا من خلال تقوية المؤسسات القانونية ومناهضة الفساد مع تمكين الهيئات التنظيمية لممارسة الرقابة المناسبة على النظام المالي، والسلطات الجمركية والشركات المتعددة الجنسيات والمحلية وتحصيل الضرائب المباشرة وغير المباشرة. وهنا من أهداف السياسات الملموسة ضمان تمكن موظفي الجمارك من فحص السعر المعلن للسلع التي يتم التعامل بها مقارنة بالأسعار المعيارية الدولية.
- **الحد من الرشوة في العقود العامة:** ولتحقيق هذه الغاية ينبغي أن تركز التدابير السياسية على تعزيز الشفافية والمساءلة المتعلقة بعمليات إعداد العقود وفقاً للممارسات الدولية الفضلى.
- **الحد من التهرب الضريبي:** على المستوى الوطني ينبغي أن توجه الجهود إلى التوسع في القاعدة الضريبية وتعظيم الالتزام مع الحد من الضرائب غير المباشرة، ولا بد من الوصول إلى توافق في الآراء على المستوى الدولي لمكافحة الملاذات الضريبية ولبناء التعاون عالمياً في مجال الضريبة (للمزيد من الآراء المتعلقة بالخيارات السياسية انظر OECD's Centre for Tax Policy and Administration and Kar 2011).

الإطار 17: القضاء على التدفقات المالية غير المشروعة

فيما يلي بعض المشكلات الأساسية على المستوى الوطني والإقليمي التي تواجه مكافحة التدفقات غير المشروعة:

- غياب الأطر التنظيمية المناسبة
- غياب المرافق الخاصة بالمعلومات والاتصالات والنقل والبنية التحتية الأخرى ذات الصلة
- غياب التمويل المناسب والاعتماد على المساعدات الأجنبية غير المتوقعة
- نقص القدرات الفنية والبشرية المعنية بالتعامل مع الجرائم التي ترتكبها الشركات الكبرى والأفراد
- مشاركة المسؤولين الحكوميين الكبار ممن يعملون على مختلف مستويات الإدارة في الفساد
- تصور المواطنين في البلدان الغنية بالموارد أن ربع هذه الموارد مجاني ومتاح للجميع إن سنحت لهم الفرصة.

المصدر: http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf

3.6 الإنفاق العام، العجز والدين الحكومي

3.6.1 الاقتراض وإعادة هيكلة الديون

تشكل إدارة الديون السليمة مبدأ أساسيا من المبادئ الحاكمة للإطار الجيد لسياسات الاقتصاد الكلي. وأبرزت الدراسات أن حالات المديونية الحرجة بل وحالات الأزمات في الديون من شأنها أن تؤدي إلى صعوبة الوصول إلى سوق المال، فضلا عن اضطراب الوساطة المالية وتعطيل الأنشطة الاقتصادية. ومع ذلك فإن البلدان التي تمتلك فرصة للاقتراض الإضافي يتيح هذا الاقتراض مصدرا آخرًا لتمويل الاستثمارات الاجتماعية والاقتصادية. وفي حالة البلدان التي توجد فيها ديون سيادية بمعدلات مرتفعة قد يكون من الممكن أيضا إعادة هيكلة الديون القائمة إما من خلال إعادة التفاوض بشأن الدين أو تخفيف عبء الدين أو مبادلة الديون أو استبدالها أو رفض سداد الديون ولا سيما عندما تكون مشروعية الدين موضع شك أو عندما تكون تكلفة الفرصة البديلة مرتفعة من منطلق تدهور النواتج الاجتماعية.

قد تكون القروض من بنوك وصناديق التنمية فضلا عن القروض الثنائية من الجهات المانحة مقدمة مقابل أسعار فائدة تجارية أو ميسرة. وفي حالة اعتبار الدين خيارا استراتيجيا ضروريا للدفع بالإنفاق الاجتماعي والاقتصادي تعتبر القروض الميسرة خيارا أفضل بكثير من القروض بأسعار فائدة تجارية لأنها تتيح شروطا لصالح البلدان النامية. فعلى سبيل المثال تقرض المؤسسة الدولية للتنمية التابعة لبنك الدولي أفقر البلدان بدون فائدة فضلا عن منحها فترات سماح طويلة (عادة لا تقل عن عشر سنوات) وفترات سداد تتراوح ما بين 35 إلى 40 سنة. وتتاح القروض الميسرة عامة من خلال البنوك الإقليمية للتنمية (مثل البنك الأفريقي والآسيوي والبلدان الأمريكية وبنك التنمية الإسلامي)، ومن خلال الصناديق المتخصصة (مثل صندوق الأوبك للتنمية الدولية أو الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي) ومن خلال القروض الثنائية من البلدان المانحة.

عادة ما تكون السندات الحكومية خيارا للاقتراض قائم على السوق وعادة ما يكون غير مكلف عند مقارنته بالقروض المصرفية التجارية بأسعار الفائدة المعتادة. فعلى سبيل المثال حققت كل من زامبيا وغانا 750 مليون دولار أمريكي من خلال إصدار سندات يوروبوند مدتها 10 سنوات في 2012 و 2013 على التوالي، وحققت السنة الأولى طلبات تزيد قيمتها عن 11 مليار دولار أمريكي، ما يدل على الطلب القوي من جانب أسواق المال الدولية على الديون الحكومية في البلدان النامية. وبالإضافة إلى السندات على المستوى الوطني تشكل السندات على مستوى البلديات أو المستوى دون الوطني بديلا آخر للحكومات المحلية، وتصدر هذه السندات لأغراض خاصة، مثل تنمية منطقة حضرية أو التوسع في مدرسة أو شبكة مياه أو شبكة مواصلات (Ortiz 2008b).

الجدول 8: القدرة على تحمل الدين

أي البلدان لديها مساحة متاحة للاستدانة؟	ما مقدار الدين العام الذي يمكن تحمله؟
ومن المهم إجراء تحليل شامل وديناميكي لتحديد جدوى زيادة الدين العام لإحدى البلدان. إطار تقييمات القدرة على تحمل الدين الصادر عن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ولكن من القيود الأساسية لهذه التقييمات هي أن توقعات نمو الناتج المحلي الإجمالي التي تتم من خلالها لا تراعي سوى العائد على استثمار رأس المال المادي (الطرق والمطارات وغيرها) ولا تراعي العائد على الاستثمار في رأس المال البشري أو الاجتماعي (الإنفاق على التعليم الإعدادي/الثانوي أو الصحة أو الحماية الاجتماعية)، وكلها أمور ضرورية لتحقيق النمو المستدام على المدى البعيد.	يستخدم صندوق النقد الدولي (2010b) نسبة قيمتها 40 في المائة للدين الطويل الأجل مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي سقفا للدين ينبغي ألا تتجاوزه البلدان النامية بغية ضمان إمكانية تحمله ماليا فضلا عن الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي. وتقترح منظمات أخرى وضع حد أعلى من ذلك (مثلا 60 في المائة حسب Reinhart and Rogoff 2010). ومن ناحية أخرى يعتبر النهج الآخر أن التوصل إلى نسبة مثالية للدين مقابل الناتج المحلي الإجمالي أمرا تعسفيا بما أن الدين العام يمكن أن يفيد على المدى الطويل عندما تكون مبالغ الفائدة أقل من الزيادة السنوية في الناتج المحلي الإجمالي الاسمي (انظر الفصل 3 من وثيقة UNCTAD 2011).

المصدر: المؤلفون

إعادة هيكلة الدين عبارة عن عملية للحد من المستويات القائمة للدين أو خدمة الدين. وعلى الرغم من أن البلدان النامية تمتلك حيزا للمزيد من الاقتراض الإضافي فإن أغلبها متقل بالديون. والأهم من ذلك لا تزال أوجه الاختلال في التوازن الاقتصادي تزيد من الديون الخارجية ولا تزال الاقتصادات النامية عرضة للضعف المتزايد، حتى بعد مرور سبع سنوات على الأزمة المالية العالمية (2013 Ellmers and Hulova and 2014 Aykuz). أصبحت إعادة هيكلة الديون استراتيجية شائعة على نحو متزايد بغية التخفيف من حدة الضغوط المالية على البلدان الأخرى، ولا سيما تلك التي تعاني من مستويات مرتفعة بشدة من الديون السيادية. وعندما تراحم مبالغ الديون السيادية الإنفاق الاجتماعي الضروري، يصبح من الضروري أن تسعى البلدان إلى خيارات إعادة الهيكلة مع دائيتها.

وتوجد خمسة خيارات أساسية متاحة للحكومات لإعادة هيكلة الديون السيادية التي تشمل ما يلي: (1) إعادة التفاوض على الدين، (2) تخفيف عبء الدين أو الإعفاء من الدين، (3) مبادلة الدين أو استبدال الدين، (4) التخلي عن الدين، (5) الامتناع عن سداد الدين.

3.6.2 إطار للاقتصاد الكلي أكثر مراعاة للعوامل الاجتماعية

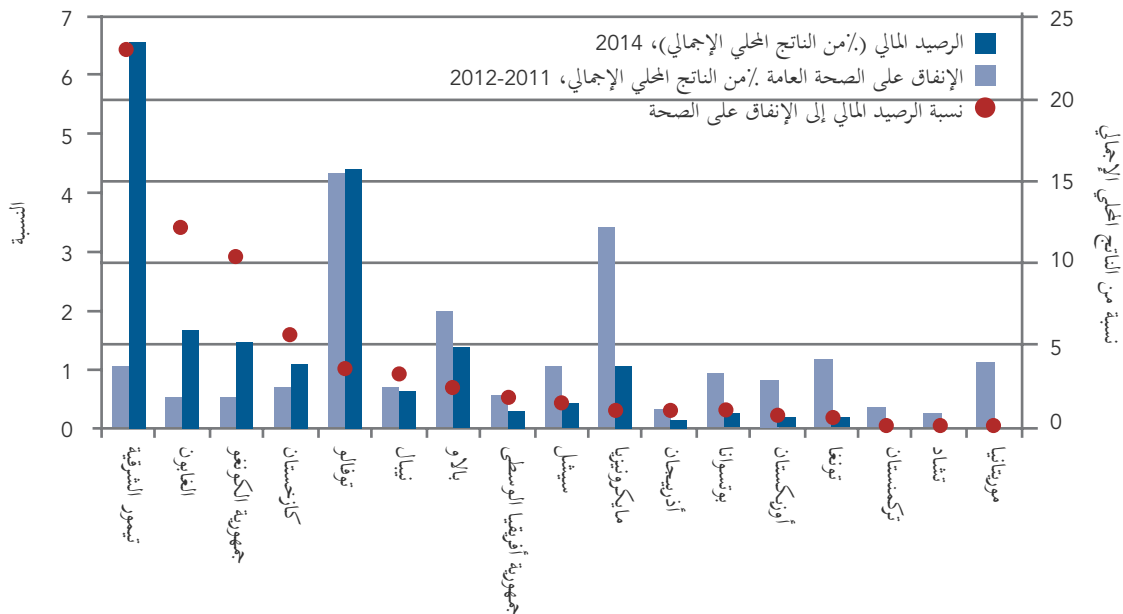
تتعدد أهداف سياسات الاقتصاد الكلي بداية من دعم النمو وتحقيق استقرار الأسعار أو ضبط التضخم بغرض تمهيد الدورات الاقتصادية، والحد من البطالة والفقر وتعزيز العدالة. وركزت أطر الاقتصاد الكلي في السنوات الأخيرة تركيزاً بالغاً على تدابير الاستقرار القصيرة الأجل، مثل السيطرة على التضخم والعجز المالي، في إطار الجهود الأوسع الخاصة بدمج الأسواق العالمية واجتذاب الاستثمارات. وعلى الرغم من أن هذه الأهداف الخاصة بالاقتصاد الكلي ليست إشكالية كلها، تتزايد المخاطر في العديد من البلدان النامية بأن تصبح الأهداف المهمة الأخرى مثل النمو الذي يؤدي إلى استحداث الوظائف والتنمية الاجتماعية هامشية وثانوية بالمقارنة.

وقد انتقل الدعم من الأطر المقيدة والضيقة للاقتصاد الكلي إلى أطر أكثر رحابة ومرونة في إطار الصدمات المتكررة التي تسببت فيها الأزمة الاقتصادية العالمية وفي ظل احتدامها. ويعني هذا عملياً أن الظروف المتاحة أمام المزيد من القدرة على المناورة في مجال صنع السياسات واستخدام الموارد أمراً ممكناً لكل من السياسة المالية والنقدية، وفيما يلي وصف لهما.

القناة الأولى نحو تحقيق إطاراً للاقتصاد الكلي أكثر مرونة هي التوسع في الإنفاق الحكومي للتأثير على الاقتصاد. وفي إطار الاستجابة للأزمة كان هناك اعتراف واسع النطاق بضرورة التخفيف من القيود على الموازنة والسماح بدرجة أكبر من الإنفاق بالعجز ولا سيما لدعم الاستثمارات الاجتماعية (IMF 2009). وبالتالي يمكن تخصيص المزيد من الموارد للتصدي للأثار المترتبة على الأزمة ودعم النمو الاقتصادي الذي يحد من الفقر ويستحدث الوظائف.

على الرغم من أن العديد من البلدان النامية تواجه عجزاً بالفعل، يوجد عدد من البلدان الأخرى التي يتنبأ صندوق النقد الدولي بأن تحقق فائضاً مالياً في عام 2014. وفي هذه الحالات يمكن أن يؤدي تخصيص الفائض من الأموال لصالح الحماية الاجتماعية إلى تحقيق مكاسب اجتماعية غير مسبوقة. يبين الشكل 16 فيما يلي مثلاً من القطاع الصحي، حيث وضعت توقعات خاصة بسبعة عشر بلداً من البلدان النامية تفيد استفادتها من الميزان المالي الإيجابي خلال عام 2014، ومن ثم يمكن أن تؤدي في المتوسط أموال الميزانية الفائضة من مضاعفة الإنفاق على الصحة.

الشكل 16: الفائض المالي والإنفاق على الصحة، 2014 (القيم المتوسطة)



الهدف من التحليل هو إيضاح قدرة أي موقف مالي للحكومة سواء بالفائض أم بالعجز على التأثير على الإنفاق الاجتماعي والاقتصادي الضروري. ومع ذلك من المهم تنفيذ تقييم ممتن للقدرة على تحمل الأعباء المالية في البلد مع مراعاة تكلفة الفرصة البديلة المحتملة عند التخلي عن الإنفاق الاجتماعي وعدم اقتصار التحليل على الجوانب الاقتصادية فقط مثل عبء الدين والقدرة على إيجاد الإيرادات والمسار المحتمل لنمو الناتج المحلي الإجمالي. أما المسار الثاني لتحقيق إطار للاقتصاد الكلي أكثر مرونة فهو من خلال السياسة النقدية التوسعية. وتوجد في هذا الإطار مدرستان تتناول كل منهما طريقة رقابة الهيئات في الدولة على العرض من النقد (انظر الجدول الآتي).

الجدول 9: وجهات النظر الخاصة بالسياسة النقدية

الاتجاه الفكري الأول	الاتجاه الفكري الثاني
من ناحية يرى البعض أن الهدف الأساسي من وراء السياسة النقدية ينبغي أن يكون تقليص التضخم. ووفقا لهذا التصور بما أن التضخم يؤدي إلى عدم اليقين بشأن المستقبل ويحد من الاستثمارات فإن معدلات التضخم المنخفضة تعتبر عنصرا أساسيا لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي والنمو وتصبح هدفا في حد ذاتها. والأهم من ذلك هو أن معدلات التضخم المرتفعة تؤدي إلى تآكل الدخول المتاحة، ما يجعل شراء السلع والخدمات الأساسية أصعب على الأسر المعيشية الفقيرة. يشكل التضخم تهديدا مستمرا للقوة الشرائية للفئات التي تعتمد على التحويلات الاجتماعية على وجه الخصوص. حتى في حالة البلدان التي تشتمل فيها برامج الحماية الاجتماعية على آليات لتعديل المبالغ وفقا للتضخم التي تطبق بانتظام، لا تُعدل المزايا عمليا إلا عقب مرور فترة طويلة قد تصل عادة إلى ستة أشهر بسبب الإجراءات الإدارية.	أما على الناحية الأخرى من الأمور يرى آخرون أن الإفراط في محاولة السيطرة على التضخم خطر على الفقر والنمو الاقتصادي. يرى أصحاب هذا المعسكر أن بعض التدابير مثل أسعار الفائدة المرتفعة أو اشتراطات الاحتياطات قد تؤدي إلى زيادة البطالة وتراجع الطلب الإجمالي وضعف النمو. وتعتبر أسعار الفائدة المرتفعة عادة مضرّة للمنتجين الصغار وللأشخاص الذين لديهم فرص محدودة للحصول على تمويل بما في ذلك المرأة والأشخاص أصحاب الأصول المحدودة. ويمكن أن يؤدي التراجع الناتج في المخرجات والتوظيف إلى إضعاف مواقف العمال التفاوضية وإلى تقليص الأجور ما يزيد الفقر بشكل غير مباشر.

المصدر: المؤلفون

3.7 الدروس المستفادة

- لا يعتمد يسر تكلفة الحماية الاجتماعية في أي بلد على مستوى التنمية الاقتصادية بل على موقف المجتمع من الإنصاف والعدالة الاجتماعية وإعادة التوزيع (الحيز السياسي).
- يعتمد الحيز المالي على الموارد المتاحة ولكنه يعتمد أيضا على الإرادة السياسية - الحيز السياسي.
- توجد العديد من الأساليب لحشد الموارد الضرورية لتهيئة الحيز المالي للحماية الاجتماعية ولكن دائما تلعب المقايضة والقرارات السياسية دورا مهما.
- ينبغي النظر في قبول الإجراءات وسلطة تنفيذها والقدرة على تنفيذ استراتيجيات حشد الموارد، وعدم اقتصار المسألة على تفضيل تنفيذها فنيا إن كان مقدرا لها النجاح.
- يعني توصيف سياسات حشد الإيرادات وأنماط الإنفاق بأنها تنازلية أو تصاعدية إمكانية دراسة كل منها على حدة. لكي نفحص الموقف المالي لأحد البلدان ومدى نفعه للفقراء، يجب أن نفهم الآثر المركب لكل من السياسات الضريبية وسياسات الإنفاق.

4

أداء موازنة الحماية الاجتماعية وعمليات إعداد هذه الموازنة

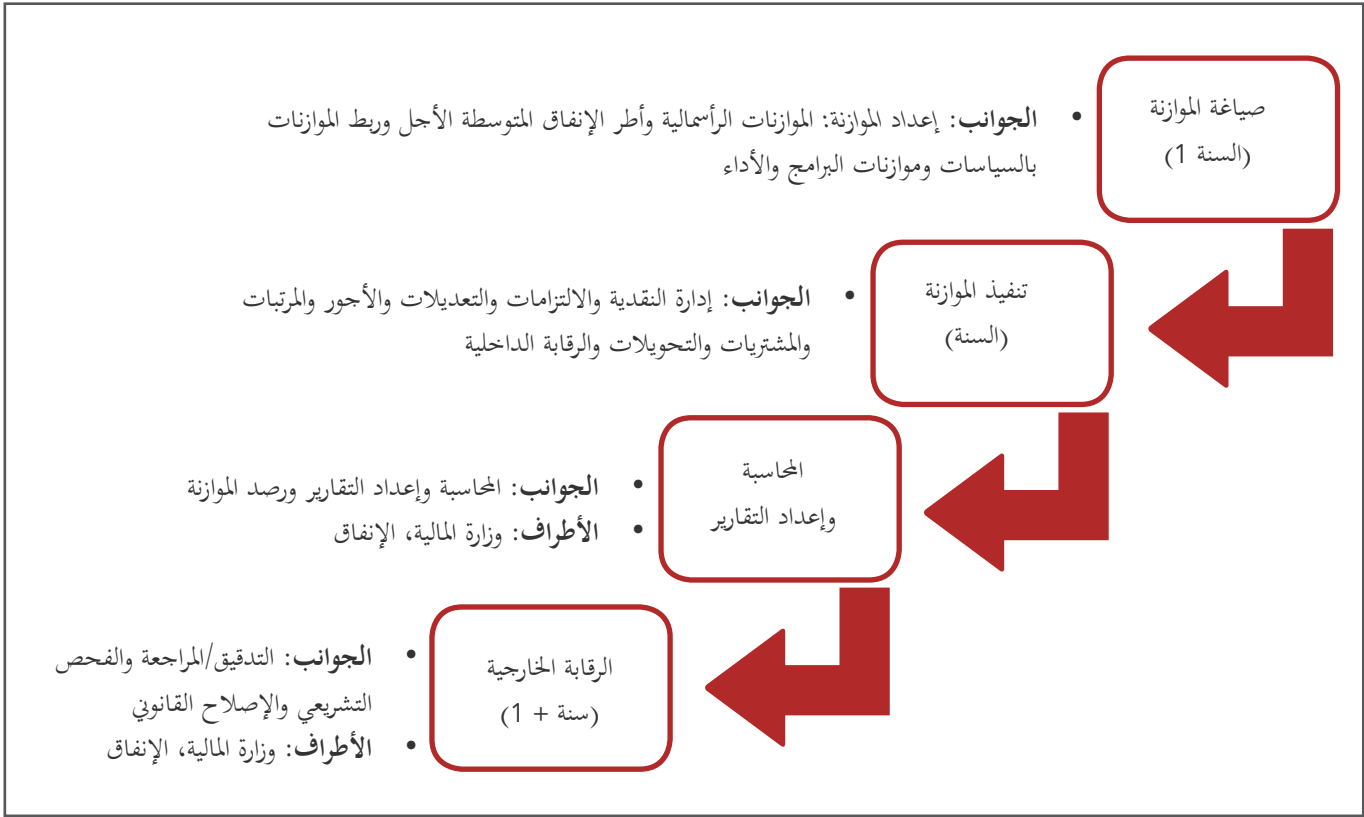
عملية إعداد موازنة الدولة سنويا عملية كبيرة ومعقدة وتشمل جمع قدر كبير من المعلومات من مصادر متعددة، وتسوية الاختلافات بين وجهات النظر والتعامل مع مجموعات مصالح متنوعة كلها تؤثر على القرارات المعقدة (Shah, 2007).

وعادة ما تكون الموازنات الوطنية نتاجا لدورة موازنة متكررة تنطوي على عمليات من التخطيط وصياغة السياسات وصياغة الموازنات وتنفيذ الموازنات وتتبع الموازنة وتقييم الأداء (EFR & UNICEF, 2011).

1. تنطوي مرحلة صياغة الموازنة على تولي شعبة الموازنة في الإدارة التنفيذية عادة وضعها من خلال الهيئات التنفيذية بالتعاون مع وزارة المالية.
2. تنطوي مرحلة اعتماد الموازنة على مداولات تتعلق بالموازنة وتمريها على هيئة قانون من خلال عملية تشريعية.
3. تنفذ السلطة التنفيذية مرحلة تنفيذ الموازنة خلال الفترة المالية التي يسري فيها قانون الموازنة.
4. يتولى تنفيذ الموازنة عادة الأقسام الإدارية في الوزارات التنفيذية مع إشراف من إدارات المحاسبة في وزارة المالية.
5. وفي مرحلة التقييم يتولى مراجع مستقل استعراض الوثائق الختامية للموازنة ويتأكد من توافق هذه الوثائق مع التفويضات التي أقرها المجلس التشريعي (EFR & UNICEF, 2011)

أداء موازنة الحماية الاجتماعية وعملية إعداد هذه الموازنة

الشكل 17 : عملية إعداد الموازنة



المصدر: Simson et al., 2011

العمليات الرسمية وغير الرسمية لإعداد الموازنات. وفقا لمذكرة صادرة عن وزارة التنمية الدولية البريطانية بشأن حالة إدارة المالية العامة (2007)، تشير دراسة سياسات عمليات الموازنة الفعلية إلى ما يلي: «توجد قواعد وإجراءات رسمية جيدة ولكنها تشوهت بسبب الممارسات غير النظامية التي تحدد التوزيع الفعلي لموارد الموازنة.» ويمكن أن تعتبر عملية إعداد الموازنة في بعض الأحيان «واجهة شكلية» تخفي وراءها عمليات فعلية لتخصيص الإنفاق الحكومي، ويرجع ذلك إلى المركزية وغياب شفافية عمليات إعداد الموازنة وغياب الروح المؤسسية عن عملية استعراض الموازنة والتفاوض بشأنها فضلا عن غياب الرقابة والإشراف.

4.1 التخطيط للموازنة وإعدادها

التخطيط للموازنة وإعدادها في صدارة الإدارة الجيدة للإنفاق الحكومي ويتطلب أربعة أشكال من الانضباط المالي العام والمالي حتى يتسم بالفعالية:

- مراقبة الإنفاق الكلي لضمان توافقه مع القيود على مستوى الاقتصاد الكلي
- وسائل ناجعة لتحقيق تخصيص الموارد بما يعكس أولويات سياسات الإنفاق
- إتاحة الخدمات العامة بشكل رشيد
- تقليص التكلفة المالية لإدارة الموازنة (أي تنفيذ الموازنة بشكل رشيد فضلا عن حسن إدارة النقدية والديون)

أداء موازنة الحماية الاجتماعية وعملية إعداد هذه الموازنة

إعداد الموازنة آلية أساسية لتحقيق الهدف (1) والهدف (2)، أما الهدف (4) فهو من ضروريات تنفيذ الموازنة وعمليات إدارة النقدية. ومن المهم أن تكون عملية إعداد الموازنة جيدة التنفيذ ودقيقة فلا يمكن لأي منظومة لتنفيذ الموازنة أو التخطيط للنقدية أن تؤدي أكثر من التخفيف من المشكلات التي تسبب فيها سوء الإعداد أو التناول غير الواقعي عند إعداد الموازنة (Potter & Diamond, 1999).

إعداد الموازنة الوطنية عملية موسعة تتعاون في إطارها عدة وكالات محددة لكل منها مسؤوليات محددة بوضوح. والمراحل الأساسية في عملية إعداد الموازنة هي إنتاج الأطر المالية والخاصة بالاقتصاد الكلي وإصدار التعليمات المتعلقة بالموازنة وإعداد الاقتراحات المقدمة من الوزارات التنفيذية والتفاوض بشأن هذه الاقتراحات فيما بين الوزارات التنفيذية ووزارة المالية وأخيراً اعتماد الموازنة من المجلس التشريعي (Shah, 2007).

الشكل 18: الخطوات الأساسية لإعداد الموازنة



المصدر: (Potter & Diamond 1999)

4.1.1 دور إطار الاقتصاد الكلي وإطار المالية العامة

أهم نقطة من نقاط البداية في إعداد موازنة جيدة هي مناقشة الأطار الخاص بالاقتصاد الكلي وإطار المالية العامة، الذي يشمل تقييماً واقعياً للموارد التي يحتمل توفرها للحكومة فضلاً عن إعداد أهداف للمالية العامة. ينبغي أن تغطي هذه التوقعات السنة الحالية والسنتين إلى الأربع سنوات المقبلة (Shah, 2007).

يعتبر إطار الاقتصاد الكلي «أداة للتأكد من اتساق الفرضيات المتعلقة بالنمو الاقتصادي، والعجز في المالية العامة، وميزان المدفوعات وسعر الصرف والتضخم وتنامي الاقتراض ونصيب القطاع الخاص والقطاع العام من سياسات الاقتراض الخارجية» (Shah, 2007). وعادة يحتوي هذا الإطار على معلومات عن الإنفاق الحكومي على مستوى مجمع للغاية. ومن العناصر الأساسية للإطار الوطني للاقتصاد الكلي إطار المالية العامة الذي يقسم الإيرادات والنفقات حسب الفئة.

أداء موازنة الحماية الاجتماعية وعملية إعداد هذه الموازنة

تتطلب **الغايات المالية العامة** الصريحة لإعداد الموازنة أن تحدد الحكومات بوضوح سياسات المالية العامة الخاصة بها فضلاً عن مساعدة المجلس التشريعي والجمهور من رصد تنفيذ هذه السياسات. ويمكن أن تشمل غايات المالية العامة على مؤشرات بشأن موقف **المالية العامة (العجز المالي)**، والقدرة على تحمل **الديون المالية (نسبة الدين للناتج المحلي الإجمالي)** و**الهشاشة المالية (الخصوم المستقبلية والمخاطر المالية)** في البلد (Shah, 2007).

وعند الوصول إلى النهاية يجب أن يكون إطار الاقتصاد الكلي علياً إذ يحق للمجلس التشريعي والجمهور معرفة الأهداف من وراء السياسات الحكومية والتوقعات والغايات. هذا يحسن الشفافية والمساءلة ويدعم أيضاً بناء التوافق في الآراء حول ما يمكن لبلد ما أن يدرجه في موازنته الوطنية وما ينبغي إدراجه فيها (Shah, 2007).

تعد المصادقية ذات أهمية أساسية لإعداد موازنة جيدة، وبالتالي يجب أن يكون إطار الاقتصاد الكلي المصاحب ذا مصداقية أيضاً. ولحماية هذا الإطار من السياسة الحزبية وضمان مصداقية المشروعات، تقدم بعض البلدان الإطار إلى لجنة من الخبراء المستقلين وأصحاب السمعة (Shah, 2007).

4.1.2 قوانين الموازنة واللوائح المنظمة لها

على الرغم من أن الأطر القانونية التي تنظم عملية الموازنة تختلف من بلد إلى آخر، فإنها عادة ما توضع على عدة مستويات، ويأتي **دستور الدولة** على أعلى مستوى من التسلسل الهرمي القانوني. ويوضح الدستور المبادئ الأساسية وهي:

- الصلاحيات النسبية للفروع التنفيذية والتشريعية فيما يتعلق بالأموال العامة؛
- تعريف العلاقات المالية بين المستويات الوطنية ودون الوطنية للحكومة؛
- يشترط - في أنظمة الكومنولث - أن تُدفع جميع الأموال العامة في حسابات معينة، وأن تُنفق هذه الأموال فقط في إطار سلطة القانون (Potter & Diamond, 1999).

وقانون الموازنة التنظيمي هو النص التشريعي الذي يلي الدستور مباشرة وعادة ينص **القانون على المبادئ الأساسية للإدارة المالية العامة**. توجه قوانين الموازنة التنظيمية إعداد الموازنة والموافقة عليها وتنفيذها ومراقبتها وتدقيقها، وتمنح الحكومة سلطة إصدار اللوائح والتعليمات المالية المفصلة (Potter & Diamond, 1999).

4.1.3 تقييم جودة الموازنة

يمكن الحكم على سلامة أنظمة الموازنة من خلال التحقق من شمولها وشفافيتها وواقعيتها (Potter & Diamond, 1999).

الجدول 10: بعض الأسئلة المفيدة في تقييم جودة الموازنة

بعض الأسئلة المفيدة في تقييم جودة الموازنة	
الشمول	1. هل تتسم تغطية عمليات الحكومة بأنها كاملة؟
الشفافية	1. ما فائدة وضع تصنيفات في الموازنة؟ هل توجد تصنيفات اقتصادية ووظيفية منفصلة تستوفي معايير دولية؟ 2. هل من السهل الربط ما بين السياسات والنفقات من خلال هيكل البرنامج؟
الواقعية	1. هل تستند الموازنة إلى إطار واقعي للاقتصاد الكلي؟ 2. هل تستند التقديرات إلى توقعات معقولة للإيرادات؟ كيف يتم ذلك ومن المسؤول؟ 3. هل تتسم المخصصات المالية بالواقعية؟ 4. هل يوجد حساب واقعي لتكلفة السياسات والبرامج ومن ثم النفقات (مثل الفرضيات المتعلقة بالتضخم وأسعار الصرف وإلى ما غير ذلك)؟ 5. كيف تراعى الاعتبارات المتعلقة بالتكلفة في المستقبل؟ 6. هل يوجد فصل واضح بين السياسات القائمة والسياسات الجديدة؟ 7. إلى أي مدى تحدد أولويات الإنفاق ويتم الاتفاق عليها خلال عملية إعداد الموازنة؟

المصدر: (Potter & Diamond, 1999)

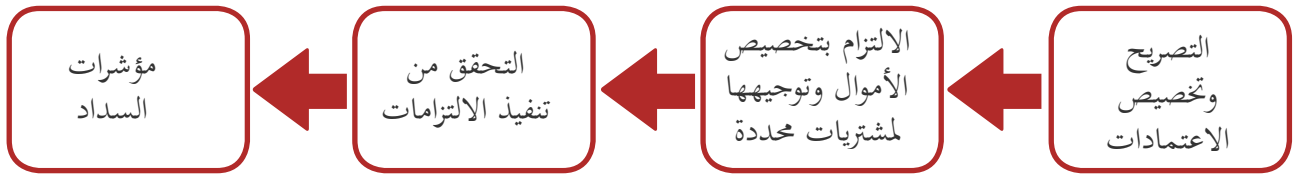
أداء موازنة الحماية الاجتماعية وعملية إعداد هذه الموازنة

4.2 تنفيذ الموازنة والإدارة المالية للحماية الاجتماعية

عقب تناول الموازنة في المجلس التشريعي تنفذ الحكومة الموازنة من خلال إنفاق الأموال وفق تخصيصها. التأكد من إنفاق الأموال بفعالية وتحقيق أهداف السياسة مهمة صعبة، وتشير الأبحاث حول أداء إدارة المالية العامة في البلدان النامية إلى أن الحكومات تحقق نتائج أفضل بكثير في إعداد الموازنة مقارنة بتنفيذها (Simson et al, 2011).

تميل أدبيات الإدارة المالية العامة إلى الاتفاق مع وجهة نظر وزارة المالية في تنفيذ الموازنة وتركز على الحاجة إلى ضمان أن يتم تنفيذها وفقا للقواعد التي تمنع الفساد والإفراط في الإنفاق (Simson et al, 2011). يمكن تقسيم عملية تنفيذ الموازنة إلى أربع خطوات وفقا للمخطط الموضح في الشكل الآتي:

الشكل 19: عملية تنفيذ الموازنة



4.2.1 عمليات الإدارة المالية المشتركة فيما بين الحكومات والتحويلات

تختلف هياكل الإدارة السياسية وعمليات الإدارة المالية اختلافا كبيرا فيما بين البلدان. في حالة الحكومات الموحدة تمثل الحكومات دون الوطنية مستويات أدنى من نفس الحكومة. لدى البلدان الاتحادية، من ناحية أخرى، حكومات دون وطنية تتمتع باستقلالية دستورية وسلطة تحصيل الضرائب. غالبًا ما تصرف الحكومات دون الوطنية «في البلدان النامية بشكل يشبه إلى حد كبير طريقة عمل الوزارات التنفيذية: حيث يتم دمج موازنتها في الموازنة الوطنية ويتبع إنفاقها نفس القواعد التي تتبعها وكالات الإنفاق الأخرى» (Simson et al, 2011).

على الرغم من وجود الطابع الاتحادي فإن أكبر مصدر للإيرادات من الحكومات دون الوطنية في البلدان النامية هو التحويلات من الحكومة المركزية (Simson et al, 2011). وفي واقع الأمر تحول التحويلات المالية فيما بين الحكومات حوالي 60 في المائة من الإنفاق دون الوطني (Shah, 2007).

تتطلب هذه التحويلات لوائح وآليات واضحة لتحديد «تخصيص الموارد للحكومات دون الوطنية ودرجة استقلالية الحكومة دون الوطنية في إدارة الأموال» (Simson et al, 2011). توجد مجموعة كبيرة ومتنوعة من التحويلات فيما بين المنظمات الحكومية الدولية، بما في ذلك التحويلات التي يتم تقديمها منحا مشروطة لمجالات حكومية أخرى، أو على هيئة تحويلات إلى الكيانات العامة والمؤسسات الدستورية والمنظمات غير الحكومية والأسر المعيشية (National Treasury, 2000).

في ضوء النفقات التي تمولها التحويلات، تخلق هذه التحويلات حوافز وآليات مساءلة تؤثر على الإدارة المالية وكفاءة الخدمات العامة والإنصاف في توفيرها ومساءلة الحكومة أمام المواطنين (Shah, 2007). تعد الكفاءة والفعالية والاقتصاد والشفافية في استخدام المستخدم النهائي الأموال أمور مهمة بالنسبة لتنفيذ البرامج في الحكومة المركزية، وبالتالي يجب على مسؤولي المحاسبات التأكد من أن الكيانات التي تتلقى أموال الحكومة لديها أنظمة مناسبة للإدارة المالية وأنظمة الرقابة (National Treasury, 2000).

وبشكل عام يمكن تصنيف التحويلات فيما بين المنظمات الحكومية أو المنح وفقا لفتنتين (Shah, 2007):

- **التحويلات لأغراض عامة** تقدم في إطار دعم الموازنة من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية. تأتي هذه المنح دون التزامات وعادة تمنح بنص القانون. ولكنها مع ذلك تقدم على أساس كل حالة خاصة على حدة أو على أساس تقديري.

التحويلات المجمعة عبارة عن شكل من أشكال التحويلات لأغراض عامة وتوفر دعما لمجال معين من النفقات دون الوطنية، مثل التعليم أو الصحة، بينما تتيح الفرصة للسلطات المحلية تقدير تخصيص الأموال من بين استخدامات محددة ضمن هذه القطاعات. «وتوفر دعما للموازنة دون التزامات بشكل عام ولكنها توجه لنفقات دون وطنية في مجالات محددة» (Shah, 2007).

أداء موازنة الحماية الاجتماعية وعملية إعداد هذه الموازنة

- **التحويلات لأغراض خاصة والمعروفة باسم المنح المشروطة**، تقدم حوافز للحكومات للاضطلاع ببرامج أو أنشطة محددة، حيث يرتبط التمويل بتنفيذها. تشمل **التحويلات المشروطة** في بعض الأحيان على مخصصات متوافقة معها، ما يتطلب من المتلقين تمويل نسبة من النفقات من مواردهم الخاصة. مطابقة المتطلبات «تشجع قدرًا أكبر من الفحص وتعزيز الشعور بملكية النفقات التي تمولها المنح، وتساعد المطابقة الكاملة على ضمان سيطرة الجهة المانحة بعض الشيء على تكلفة برنامج التحويلات» (Shah, 2007).

4.2.2 نظام المعلومات الإدارية المالية

بدأت الحكومات مؤخرًا التوجه نحو ميكنة عمليات الإدارة المالية، وكانت البداية التقليدية هي وظيفة الحسابات وإعداد التقارير. ويدعي مؤيدو هذا الاتجاه أن الميكنة يمكن أن تحسن من كفاءة النظام، في حين يرى آخرون أن العملية قد تؤدي إلى إحداث اضطراب وتتطلب إصلاحات كبيرة للعمليات القائمة فضلًا عن مهارات الموارد البشرية الجديدة التي تتطلب وقتًا لتطويرها.

ويمكن أن تكون نظم المعلومات الإدارية المالية أداة متاحة للحكومات تساعد على تحقيق الانضباط المالي والإدارة والتخطيط من خلال إدارة مجموعة أساسية من البيانات المالية وترجمتها إلى معلومات يمكن استخدامها لأغراض الإدارة. ويمكن تعريف هذه النظم كما يلي: «نظم المعلومات الإدارية المالية عبارة عن تطبيق من تطبيقات الحاسب الآلي تدمج الوظائف المالية الأساسية (مثل الحسابات أو الموازنات) وتعزز من الكفاءة وإدارة أمن البيانات وإعداد التقارير المالية الشاملة» (Shah, 2007). ويمكن أن يكون نظام المعلومات الإدارية المالية أحد الطرق للتعامل مع «النظم المالية التي لا تخاطب بعضها البعض ولا تنتج صورة شاملة عن الوضع المالي للبلد ما» (Shah, 2007).

4.2.3 كفاءة أنظمة الصرف والدفع

يمكن أن يكون تدفق الأموال لتغطية المزايا الاجتماعية من خلال الأنظمة الحكومية «بطيئًا ولا يمكن التنبؤ به، وبالتالي يقوض الدعم المتوقع للأسر الفقيرة والضعيفة» (Republic of Kenya, 2012). وبما أن تغطية المزايا الاجتماعية على وشك التوسع في العديد من البلدان، توجد حاجة إلى معالجة نقاط الضعف هذه من خلال تنفيذ عدد من الإصلاحات التي تم إيجاز بعضها فيما يلي:

1. **تعزيز تنسيق الميزانيات وإدكاء الوعي فيما بين مختلف الإدارات الحكومية وشركاء التنمية.** ينبغي أن يكفل هذا تقدير وفهم الجميع لما تقوم به الحكومة من إدارة مالية وإجراءات خاصة بالموازنة ورسم الأطر الزمنية. ومن الممكن أن ييسر التنسيق الأفضل تحقيق التخطيط المحسن وتخصيص الموارد المناسبة لبرامج الحماية الاجتماعية.
 2. **اعتماد عمليات التسوية والموافقة المبكرة للحد من التأخير الناجم عن العمليات اليدوية** سواء في تدفق الأموال إلى البرامج أو في دورة السداد للمستفيدين. ستعزز ميكنة عملية التسوية التي تدعمها التكنولوجيا المناسبة بشكل كبير سداد المبالغ في الوقت المناسب وترشيدها.
 3. **بينما يعكس نوع المزايا الاجتماعية المقدمة «أهداف كل برنامج، توجد حاجة لاستكشاف جدوى التحول العام نحو التحويلات النقدية الموحدة للاستفادة من الكفاءة النسبية لآليات الدفع الأكفأ»** (Republic of Kenya, 2012). ويشير التقييم المذكور أعلاه لقنوات تقديم الخدمة في كينيا «إلى أن المدفوعات النقدية التي تتم من خلال البنوك أو شبكات الوكالات أو الهواتف المحمولة أكثر أمانًا وأسرع وأكثر فعالية من حيث التكلفة من أنظمة الدفع الأخرى، بما في ذلك النظم المستخدمة في تقديم الأغذية أو القسائم» (Republic of Kenya, 2012).
- تترتب آثار قوية على **تصميم منظومة الدفع وخصوصًا تصميم الإطار الزمني وكفاءة صرف المبالغ**. لاحظ تقييم لعمليات الصرف في كينيا أن التحويلات الاجتماعية وصلت إلى المستفيدين بشكل أسرع بكثير عندما تم تحويلها مباشرة من حسابات الحكومة أو شركاء التنمية إلى الوكالات المنفذة (IA). وتستغرق هذه العملية في المتوسط 19 يوم عمل. ومع ذلك، فإن التحويلات التي تمر عبر أنظمة الخزنة الحكومية استغرقت وقتًا أطول بكثير - 51 يومًا في المتوسط - للوصول إلى الوكالات المنفذة (Republic of Kenya, 2012). تجري مناقشات للسماح بالتحويل المباشر للأموال من الصندوق الموحد للبلد إلى حساب البرنامج لمعالجة حالات التأخير (Republic of Kenya, 2012).
- وقد ردت الدراسة أيضًا كفاءة تخصيص المزايا من خلال آليات الدفع البديلة، واستوضحت جداول زمنية طويلة ومتباينة لتدفق الأموال بغية الوصول إلى المستفيدين. قد تؤدي الجداول الزمنية المختلفة في تدفق الأموال إلى برامج الحماية الاجتماعية إلى تأخير في الدفع للمستفيدين وتترتب عليها آثار تتعلق بإمكانية التنبؤ بها. والأهم من ذلك آثار التأخير الملحوظ في تدفق الأموال من الخزنة إلى المستفيدين «انشغالات عن قدرة شبكة الأمان الحالية على الاستجابة للآزمات التي تتفاقم فجأة» (Republic of Kenya, 2012). وللمزيد من المناقشات المتعلقة بأنظمة الدفع الخاصة بالمزايا الاجتماعية انظر الوحدة الخاصة بالإدارة.

4.3 تحليل الموازنة وإعداد تقاريرها: بيان عدالة الإنفاق وكفاءته

تعد التقارير المالية أداة مهمة لتحسين الالتزام بالموازنة وتوفير وسيلة للجهات الفاعلة الداخلية والخارجية لتقييم أداء الحكومة. وتتضمن التقارير المالية استخراج البيانات من النظم الحاسوبية وعرضها في مستندات مفهومة بسهولة. وتنتج الحكومات مجموعة متنوعة من التقارير للتحليل الداخلي والخارجي. ومن الأمثلة على هذه التقارير: التقارير اليومية العاجلة بشأن التدفقات النقدية والتقارير الشهرية عن تنفيذ الموازنة وتقارير الإيرادات وتقارير منتصف العام والبيانات المالية السنوية أو التقارير المالية (Simson et al, 2011). وينبغي أن تركز موازنة الحماية الاجتماعية على مسائل متعلقة بالكفاءة والفعالية والعدالة.

4.3.1 بيان كفاءة إنفاق البرنامج الاجتماعي وفعاليته

تقدم الحكومات عددًا كبيرًا من السلع والخدمات لمواطنيها بهدف تحقيق مختلف الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. للإنفاق الحكومي غير الفعال عواقب وخيمة على توفير الحماية الاجتماعية وغيرها من الخدمات الحكومية المؤيدة للفقراء، ويعني ذلك أن «توجيه مخصصات أعلى من الميزانية للقطاعات الاجتماعية لن يؤدي بالضرورة إلى تحسين النتائج الاجتماعية» (Gupta et al., 1997).

من خلال المعلومات التي تجمع أثناء تنفيذ الموازنة تستغل موازنات الأداء المؤشرات المتاحة بشأن كفاءة العمليات الحكومية وجودتها (Shah, 2007). ويصف الجدول الآتي فيما يلي هذه المؤشرات.

الجدول 11: مؤشرات كفاءة الموازنة وفعاليتها

تتعلق الكفاءة بجودة تحويل المدخلات إلى مخرجات مهمة، والمقصود بذلك التحويلات المدفوعة إلى المستفيدين	ترتبط الكفاءة بمدى جودة تحويل المخرجات إلى نواتج وآثار (مثل الحد في فجوة الفقر وأوجه انعدام المساواة وتحسن التغذية والحد من معدلات التسرب من المدارس وزيادة الخدمات الصحية وقدرة الفقراء على تجميع الأصول وزيادة إنتاجية صغار الملاك والمكانة الاجتماعية).
يركز تحليل كفاءة التكلفة على العلاقة بين تكاليف برنامج التحويلات الاجتماعية وقيمة التحويلات المقدمة للمستفيدين.	أما تحليل فعالية التكلفة فيقيس تكلفة تحقيق نتائج البرنامج وآثاره، ويمكن من خلال التحليل مقارنة تكاليف الطرق البديلة لإنتاج نفس الفوائد أو ما شابهها.
ومن القياسات الممكنة قياس نسبة التكلفة الإجمالية إلى التحويلات (أي نسبة التكلفة الإجمالية للبرنامج مقارنة بقيمة التحويل) أو نسبة التكلفة إلى التحويل (أي نسبة التكاليف الإدارية لتكلفة التحويلات)، أما تكلفة الوحدة فهي تكلفة الوحدة الواحدة من المخرجات، والتكلفة للمتلقي المباشر (ولكل مستفيد) في الفترة الواحدة.	ومن المقاييس الممكنة هي تكلفة كل وحدة من النواتج أو الآثار، مثلاً تكلفة الوحدة لكل نقطة مئوية لتقليص فجوة الفقر أو عدم المساواة أو معدلات سوء التغذية الشديدة بين الأطفال.

المصدر: (Greenslade (2013)

وينبغي توجيه التنبيه الآتي فيما يتعلق بقياس الفعالية: تتسم اشتراطات البيانات الخاصة بقياس الفعالية والمناهج التحليلية بأنها أصعب من تحليل فعالية التكلفة، ما يعني أنه من الضروري التحلي بالواقعية بشأن ما يمكن قياسه بدقة؛ وينبغي أن تكون الآثار قابلة للقياس بنفس الوحدة، ومع ذلك فإن تعدد المنافع التي يتوقع من التحويلات الاجتماعية إتاحتها فضلاً عن أوجه القصور الخطيرة في توافر البيانات قد يجعل هذه العملية بالغة الصعوبة. وتتجاهل فعالية التكلفة أيضاً الآثار التي لا يمكن قياسها مثل تحسن التماسك الاجتماعي أو الاعتزاز بالذات، ما لم يتوفر مؤشراً بديلاً له مصداقية ويمكن قياسه.

تحليل الموازنة وإعداد تقاريرها: بيان عدالة الإنفاق وكفاءته

أما فيما يتعلق بالتحويلات النقدية أو برامج المساعدة الاجتماعية ، فيتم استخدام نسبة التكلفة إلى التحويل والتكلفة الإدارية لكل مستلم بشكل عام مؤشرات لفعالية التكلفة.

وتتباين أنواع التكاليف الإدارية كما يلي (White and Greenside 2013:27):

- **تكاليف الإنشاء**، وتشمل عمومًا التصميم والتخطيط والاستثمارات الرئيسية (مثل إنشاء نظام معلومات الإدارة)؛ وهي تكاليف ثابتة يجب أن تتركز أساسًا في بداية البرنامج. ستكون تكاليف الإعداد أعلى عندما يكون تصميم البرنامج معقدًا (على سبيل المثال بسبب الأهداف المتعددة أو نظام استهداف المتعدد المستويات) حيث يتطلب قدرة إدارية أكبر وغالبًا ما تكون مساعدة تقنية خارجية ومدخلات تدريب كبيرة ؛ أو حينما تكون البنية التحتية الحالية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي تعتمد عليها نظم المعلومات الإدارية غير كافية.
 - **تتركز تكلفة البدء**، التي تشمل تحديد (استهداف) وتسجيل المستفيدين، أيضًا خلال فترات إطلاق البرنامج والتوسع فيه، ولكنها تكلفة متكررة وخصوصًا عندما يسجل برنامج مستفيدين جدد أو إذا كانت إعادة الاستهداف الدورية مطلوبة. يمكن أن يتوقع ارتفاع تكلفة البداية عندما توضع مجموعة مركبة من معايير الاستهداف، ما يتطلب إجراءات انتقاء تخضع للإشراف المكثف بما في ذلك إشراف لجان المجتمع و/أو اختبارات بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل، وإعادة الاستهداف الدورية.
 - **تشمل تكاليف التنفيذ** المتكررة تكاليف تسليم التحويلات إلى المستفيدين (وفي حالة التحويلات النقدية المشروطة تشمل تكاليف رصد المشروطة). هذه هي تكاليف التشغيل طويلة الأجل للبرنامج، وينبغي أن تصبح العنصر المهيمن في التكاليف الإدارية كلما تم التوسع في البرنامج ومع وصوله إلى مرحلة النضج. من المحتمل أن تتضخم تكاليف التشغيل بسبب المتطلبات المعقدة لرصد الامتثال للشروط وحيث يوجد نقص في البنية التحتية المالية (مثل مكاتب البريد أو البنوك) التي يمكنها التعامل مع المدفوعات بأمان وبتكلفة معقولة والتي يمكن للفئات المستهدفة الوصول إليها بيسر؛ وتستفيد التكاليف من وفورات الحجم فيما يتعلق بعدد المستفيدين ومستوى التحويلات. (White and Greenside 2013; p. 19)
- يوضح الجدول 12 أدناه أن إجمالي نسب التكلفة إلى التحويل تتراوح من 2.11 (إجمالي النفقات يزيد عن ضعف تكلفة التحويل الفعلي أو تكلفة الإدارة التي تساوي 53% من التكلفة الإجمالية ، وفي الواقع تتجاوز تكلفة الإدارة تكلفة التحويل) في برنامج صغير نسبيًا في غانا، إلى 1.05 (تبلغ تكلفة الإدارة 5% من إجمالي تكلفة البرنامج) في حالة برنامج كبير جدًا على غرار البرنامج في المكسيك (White and Greenslade, 2013).

إعداد برنامج الموازنة وعملية الموازنة

الجدول 12: معايير قياس التكاليف الإدارية - مقارنة مختلف برامج التحويلات النقدية

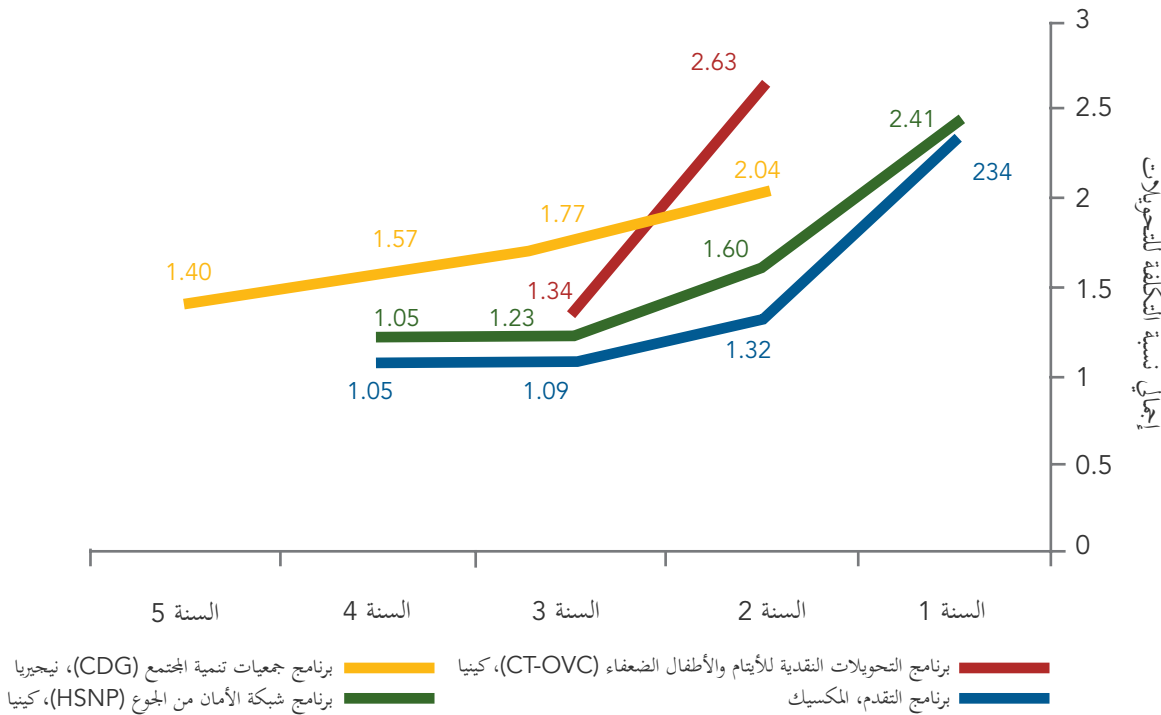
البرنامج	تاريخ العمل به	عدد المتلقين المباشرين	التكلفة لكل مستفيد مباشر	التكلفة لكل مستفيد على نطاق واسع	التكلفة الإدارية لكل متلقي	التكلفة الإدارية باعتبارها نسبة من التكلفة الإجمالية	إجمالي نسبة التكلفة للتحويلات
التكلفة بأثر رجعي (عام 2012 بالدولار الأمريكي)							
برنامج التمكين من سبل المعيشة لمكافحة الفقر (LEAP)، غانا، 2012	5	164,370	\$155	\$40	\$35	23%	\$1.29
برنامج جمعيات تنمية المجتمع (CDG)، نيجيريا، 2017	5	60,000	\$400	\$100	\$107	27%	\$1.37
برنامج شبكات الأمان الاجتماعية الإنتاجية (PSSN)، تانزانيا، 2018	5	275,000	\$296	\$55	\$104	35%	\$1.54
برنامج منح الطفل، زامبيا، 2015	5	85,502	\$237	\$47	\$60	25%	\$1.54
التكلفة بأثر رجعي (عام 2012 بالدولار الأمريكي)							
برنامج سبل كسب العيش في التشارز (CLP)، بنغلاديش، 2011/2012	8	17,485	\$876	\$219	\$289	33%	\$1.49
برنامج شبكة الأمان الإنتاجية (PSNP)، أثيوبيا، 2010/2011	7	7,535,451	\$34	\$34	\$9	28%	\$1.38
برنامج التمكين من سبل المعيشة لمكافحة الفقر (LEAP)، غانا، 2010	3	26,079	\$132	\$34	\$69	53%	\$2.11
برنامج التحويلات النقدية للأطفال والضعفاء (CT-OVC)، كينيا، 2008/2009	3	15,000	\$331	\$75	\$83	25%	\$1.34
برنامج شبكة الأمان من الجوع (HSNP)، كينيا، 2011/2012	4	68,611	\$297	\$50	\$51	17%	\$1.21
برنامج التقدم/الفرص في المكسيك، 2000	4	2,600,000	\$314	\$63	\$16	5%	\$1.05
برنامج التقدم/الفرص في المكسيك، 2012	16	6,500,00	\$815	\$163	\$42	44%	\$1.05
برنامج منح الطفل، زامبيا، 2011	2	32,643	\$251	\$50	\$111		\$1.79

المصدر: (2013) White and Greenslade

ومع ذلك حذر (White and Greenslade 2013) من ضرورة مراعاة سياق البرنامج ونطاقه ومدى نضجه وأهدافه قبل اتخاذ القرار النهائي بشأن كفاءة التكلفة أو فعاليتها. وباستخدام هذه المعايير لا بد من مراعاة «قابلية مختلف منهجيات قياس التكلفة للمقارنة كما يلي:

- هل نقارن أمور متشابهة ببعضها البعض؟ سياقات مختلفة مع تحديات مختلفة لتقديم الخدمة (مثل الصراعات والجغرافيا والموارد الحكومية)؛ أهداف وتصاميم البرنامج المختلفة؛ الفرق بين البرامج التجريبية والبرامج الوطنية؛ الفرق بين النقاط المختلفة في دورة البرنامج - لأن التكاليف أعلى بشكل عام في السنوات الأولى (انظر الشكل 20 فيما يلي).
 - هل التكلفة متدنية للغاية مقارنة بإجمالي المبالغ المحولة، وهل يحتمل أن تقلل من فعالية التكلفة والأداء؟ لا يعني تراجع فعالية التكلفة بالضرورة تراجع كفاءة التكاليف والعكس صحيح. قد تكون القيود المتعلقة بالقدرات من المؤثرات الأساسية على التكلفة. قد يكون من الضروري فرض تكلفة إدارية مرتفعة لتحسين النواتج الاجتماعية. ينبغي ألا يقتصر اختيار البرنامج على معايير فعالية التكلفة فقط.
 - يواجه تحليل فعالية التكلفة أوجه قصور واضحة في البيانات بما في ذلك نقص المعلومات الخاصة بالتكاليف العامة للحكومة.
- الشكل 20: تراجع فعالية التكلفة عند قياسها حسب نسبة التحويلات للتكلفة مع تطور البرنامج وصولاً إلى حالة النضج

تطور فعالية التكلفة في أربعة برامج ناشئة للتحويلات النقدية

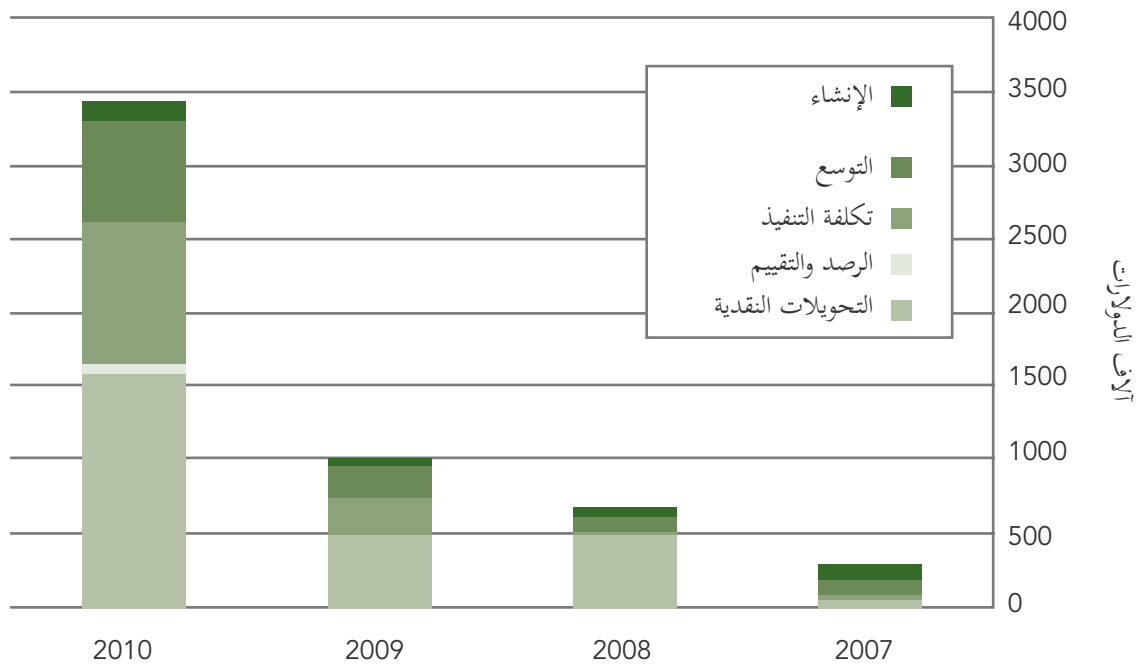


المصدر: White and Greenslade 2013; p.32

الإطار 18: تنفيذ برنامج التمكين من سبل المعيشة لمكافحة الفقر (LEAP)

يوضح البرنامج مدى احتمال تحول هيكل التكلفة الفعلية عما كان من المخطط أن يجري عليه (إلى اليمين في الأسفل). تتوافق التكاليف المخططة للمرحلة التجريبية الخمسية (2008-2012) مع النمط المتوقع لبدء التشغيل التجريبي، مع تكاليف إعداد عالية نسبياً وحجم صغير من التحويلات في السنة الأولى، ولكن تكاليف الإنشاء تتضاءل بعد ذلك بينما تزيد تكاليف الإنشاء والتكاليف التشغيلية بالنسبة والتناسب تقريباً مقارنة بتكاليف التحويل مع التوسع في البرنامج. غير أن التنفيذ الفعلي كان يعاني من قيود بسبب نقص قدرات الموظفين والتأخير في التمويل وتسليم المبالغ، بحيث لم يتم إنفاق سوى جزء ضئيل من المبالغ المدرجة في الموازنة بحلول نهاية عام 2010، وكانت نسبة التكاليف الإدارية إلى إجمالي النفقات تقترب من النصف.

شكل 21: هيكل الإنفاق - برنامج التمكين من سبل المعيشة لمكافحة الفقر (LEAP)



المصدر: White and Greenslade 2013; p. 21

الإطار 19: مقارنة تقديم الخدمة في ناميبيا وجنوب أفريقيا

يوضح الجدول أدناه إجمالي نسبة التكلفة إلى التحويلات لعنصرين من عناصر نظام المساعدة الاجتماعية في ناميبيا، ويقارن ذلك بوكالة الضمان الاجتماعي في جنوب إفريقيا (SASSA)، وهي منظمة أكبر بكثير تدفع منحا لأكثر من 15 مليون شخص. يوضح الجدول بعض الصعوبات المتعلقة بمقارنة إدارتين مختلفتين من إدارات الرعاية الاجتماعية.

يمكن تفسير التكلفة المرتفعة للمنح التي تدفعها وزارة النوع الاجتماعي والمساواة ورعاية الطفل في ناميبيا جزئياً بأنها أنها ليست مجرد وكالة مانحة، بل لديها أكثر من 100 اختصاصي اجتماعي يعملون لحسابها. في حين يشارك هؤلاء الأخصائيون الاجتماعيون في عمليات التسجيل لبعض المنح (مثل رعاية الحضانة أو الإعالة الخاصة أو منحة إعاقات الأطفال)، فإنهم يؤدون عدداً من الوظائف الأخرى. وعند قياس الكفاءة، ينبغي أن تشمل التكلفة استبعاد جزء من تكلفة الأخصائيين الاجتماعيين من تكاليف المنحة الاجتماعية، ولكن المبلغ ليس محددًا.

وليس من السهل شرح سبب عدم قدرة وكالة الضمان الاجتماعي في جنوب أفريقيا على تحقيق وفورات الحجم الكبيرة، مقارنة ببرنامج منح المعاشات والإعاقاة الأصغر بكثير في ناميبيا. ولكن أحد التفسيرات المحتملة هو أن نظام جنوب إفريقيا قائم على اختبار الإمكانات المادية إلى حد كبير في حين أن أكبر مزايا المعاشات التقاعدية والإعاقاة في ناميبيا لا تخضع إلى اختبار الإمكانات المادية. ومع ذلك تتجاوز نسبة التكلفة إلى التحويلات في جنوب أفريقيا النسبة التي تتحملها برامج مساوية لها في الحجم في المكسيك تخضع إلى اختبار الإمكانات المادية، فضلاً عن فرضها شروط أخرى ينبغي مراقبتها.

الجدول 13: نسبة التكلفة إلى التحويلات - مقارنة ناميبيا بجنوب أفريقيا

جنوب أفريقيا	ناميبيا	ناميبيا	
وكالة الضمان الاجتماعي في جنوب أفريقيا	المساعدة الاجتماعية، وزارة النوع الاجتماعي والمساواة ورعاية الطفل	المساعدة الاجتماعية، وزارة العمل والرعاية الاجتماعية	
12/2011	11/20010	11/20010	
1.06	1.18	1.04	إجمالي نسبة التكلفة للتحويلات
5.6%	13.9%	4.2%	التكاليف الإدارية نسبة مئوية من التكلفة الإجمالية
15.2 مليون	124,351	137,692	عدد المستفيدين

المصدر: تقديرات ناميبيا للإنتفاق 2013/2012؛ استعراض موازنة جنوب أفريقيا ص 2014/2013

من العناصر الأساسية لتكلفة تقديم المنح الاجتماعية في ناميبيا دفع الوكالات الخارجية مقابل تقديم المنح. وفي وقت الدراسة دفعت حكومة ناميبيا 16.25 دولار ناميبيا مقابل كل معاملة إلى ولاية إيوبوا و5 دولار ناميبيا إلى هيئة البريد في ناميبيا. ولذا تمثل المبالغ المدفوعة إلى ولاية إيوبوا 8.1% من قيمة منح الطفل و2.7% من قيمة المعاش الأساسي. أما في جنوب أفريقيا فبلغت المبالغ المدفوعة إلى خدمات السداد النقدي لكل معاملة 16.44 راند - وهو مبلغ شبه مماثل للمبلغ المدفوع إلى ولاية إيوبوا - ما أدى إلى نسب أقل قليلاً بالمقارنة في حالة جنوب أفريقيا نظراً إلى ارتفاع قيمة المنح.

المصدر: المؤلفون

4.3.2 نحو موازنة قائمة على أساس الأداء

على مدى العقدين الماضيين، كان هناك اهتمام متزايد بإصلاحات موازنة القطاع العام في البلدان الصناعية، ويرجع هذا إلى حد كبير للاستجابة للمطالب العامة بمساءلة الحكومات وكذلك الرغبة في تحسين الكفاءة التشغيلية وتعزيز المساءلة القائمة على النتائج. وبشكل عام تهدف إصلاحات الموازنة إلى تحويل نظم الموازنة العامة من مجرد الرقابة على المدخلات إلى التركيز على المخرجات أو النواتج (Shah, 2007).

وتتمثل الوظيفة الأساسية لأي موازنة في التحكم في الإنفاق العام، وهذا هو السبب وراء تصميم أنظمة الموازنة التقليدية لممارسة الرقابة المالية على المدخلات والإيرادات. وتهتم الموازنات القائمة على التحكم في المدخلات في المقام الأول بكمية الأموال التي يتم إنفاقها وكيفية إنفاقها وغالبًا ما يكون لها حدود قصوى مفروضة على فئات الإنفاق. وفي بعض الأحيان توجد حدود قصوى مفروضة على كل بند من بنود الإنفاق، ولذا يشار إلى هذا النوع من الموازنات عادة باسم الموازنات القائمة على البنود (Shah, 2007).¹⁰

وعلى الرغم من أن موازنات البنود تنفذ في كبح النفقات، فإنها تواجه تحديات في «تشجيع التخطيط العام والإدارة العامة بفاعلية وكفاءة وكذلك تعزيز المساءلة القائمة على النتائج في مؤسسات القطاع العام» (World Bank, 2007). وتوفر هذه الموازنات معلومات حول مقدار الأموال التي يتم إنفاقها وحول ما يتم إنفاقه، ولكنها لا تربط المدخلات بالمخرجات ولا تذكر سوى القليل عن مدى كفاءة إنفاق الأموال. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يؤدي التركيز على بنود مفصلة إلى تولي المكاتب المركزية للموازنة والمديرين في القطاع العام إدارة العمليات الوزارية إدارة تفصيلية، وبالتالي «ممارسة سلطة إدارية تقديرية محدودة للغاية ولا يمكن مساءلتها عن أداء الأنشطة الحكومية» (Shah, 2007).

وفي السنوات الأخيرة، تم التركيز مجددًا على الأداء والمساءلة، مما أدى إلى إنشاء موازنة الأداء. وتهدف موازنة الأداء إلى تعزيز اتجاه الأداء في تخصيص الموارد وإدارتها وكذلك تحقيق الكفاءة التنفيذية وتحسين المساءلة عن النتائج (Shah, 2007).

الجدول 13: سمات الأشكال البديلة للموازنات

الموازنة القائمة على البنود	الموازنة القائمة على البرامج	الموازنة القائمة على الأداء
الإنفاق حسب البند (المدخلات والموارد)	الإنفاق على مجموعات من الأنشطة التي تدعم هدفًا مشتركًا	عرض النتائج بناءً على سلسلة قائمة على النتائج لتحقيق هدف محدد
مدخلات التنفيذ والمدخلات الرأسمالية التي تشتري	الإنفاق حسب البرنامج	بيانات عن المدخلات والمخرجات والآثار واسعة الانتشار حسب كل هدف من الأهداف
الرقابة على المدخلات	الرقابة على المدخلات	التركيز على النتائج
الضوابط الهرمية والسلطة التقديرية المحدودة للمديرين	الضوابط الهرمية مع مرونة متاحة للمديرين في المخصصات الموجهة للأنشطة داخل البرنامج الواحد	المرونة المتاحة للمديرين في المدخلات وتصميم البرنامج، مع مساءلتهم عن تقديم الخدمات والأداء

المصدر: Shah, 2007

عادة ما تكون أنظمة وضع الموازنات القائمة على الأداء أو الموجهة إلى النتائج أنظمة لوضع الموازنات تربط الإنفاق بنتائج محددة. ويتم ذلك من خلال ربط البرامج بمخرجات ونواتج محددة. وفي مثل هذه الأنظمة توضح الموازنة الأهداف من وراء الإنفاق وتكلفة البرامج المقترحة التي تعمل نحو تنفيذ هذه الأهداف فضلاً عن المؤشرات التي تقيس النتائج المتوقعة لهذه البرامج. وتشتمل موازنات الأداء بصراحة على مؤشرات أداء وتكلفة أداء، ويقاس كل منها وترفع تقارير بشأنها من خلال تنفيذ الموازنة (EFR & UNICEF, 2011).

10. تعرض موازنات البنود التقليدية النفقات حسب المدخلات والموارد المشتراة ويتم تصنيف الموازنة حسب فئات الإنفاق فضلاً عن نفقات التشغيل والنفقات الرأسمالية. وتشمل نفقات التشغيل بنود تكلفة العمليات اليومية مثل المرتبات والمعاشات والتأمين الصحي ومهمات المكاتب وتكلفة المرافق. أما النفقات الرأسمالية أو النفقات المالية العامة فتشتمل مشتريات الأصول طويلة الأجل مثل المباني والمعدات والأدوات المكتبية والأثاث والمركبات (World Bank, 2007).

من خلال المعلومات التي تجمع أثناء تنفيذ الموازنة يمكن أن توفر موازنات الأداء مؤشرات مفيدة بشأن كفاءة العمليات الحكومية وجودتها (Shah, 2007). وتشمل هذه المؤشرات ما يلي:

- الجودة: قياس خاص بالخدمات مثل تقديمها في الوقت المناسب وسهول الوصول إليها والاستضافة ودقة تقديمها.
- رضا العميل: تصنيف المستخدم للخدمة.
- الإنتاجية: المخرجات وفقا لكل ساعة عمل.
- الكفاءة: تكلفة كل وحدة من المخرجات.

وبمقارنة موازنة الأداء بأنظمة أخرى لوضع الموازنات ولا سيما موازنات البنود، تتيح موازنة الأداء مرونة في استغلال الإيرادات الحكومية وتنقل الاهتمام من التركيز على المخرجات إلى التركيز على النتائج. وتحول بالإضافة إلى ذلك التركيز من البنود إلى أهداف أشمل وإلى أداء السياسات العامة (Shah, 2007).

4.3.3 بيان إنصاف الموازنة

من العناصر الأساسية لتحليلات الإنفاق الحكومي تحليل معدل الفائدة، الذي يقيس الفوائد المتأتية من السياسات الحكومية المقدمة إلى مختلف الأفراد أو الفئات في المجتمع. وينظر هذا التحليل في توزيع النفقات الحكومية بمختلف أشكالها، إما على هيئة سلع حكومية أو سلع وخدمات مدعمة في مختلف المناطق وفيما بين مختلف الفئات أو بين الرجال والنساء أو شرائح الدخل. ويتناول تحليل معدل الفائدة في الأساس فحص من يتلقى الإنفاق الحكومي وما يتلقاه منه ويساعد هذا التحليل على فهم مدى إنصاف الإنفاق الحكومي (EFR & UNICEF, 2011).

ويوضح الإطار فيما يلي هذه المنهجية ونتائج تحليل الاستثمار وفقا لسياسة المالية العامة الذي أجري مؤخرا في زامبيا باستخدام منهجية دولية وضعتها مؤسسة الالتزام بالمساواة (Commitment to Equity (CEQ) Institute).

الإطار 20: تأثير سياسة المالية العامة على عدم المساواة والفقر في زامبيا

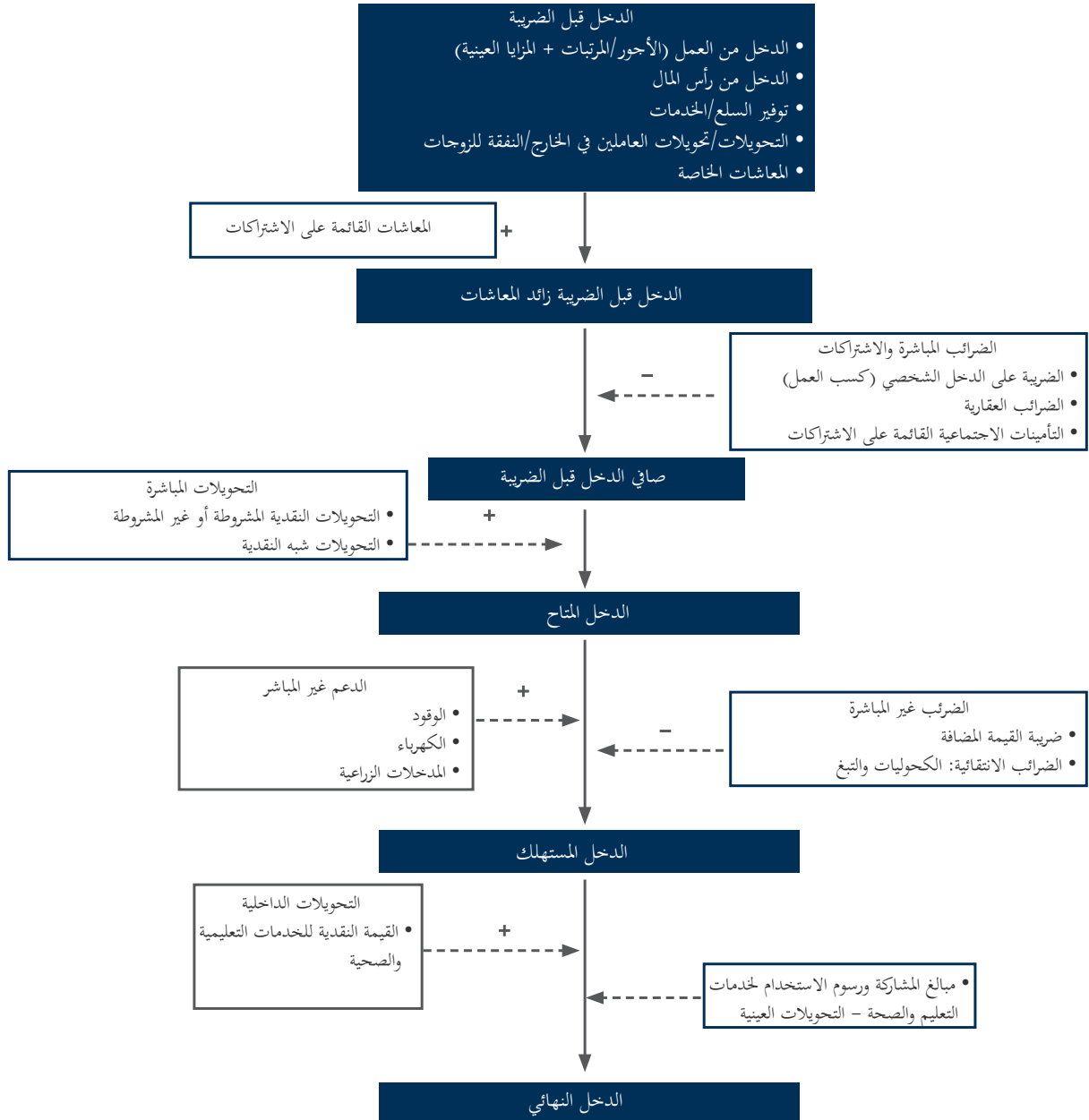
تقيم دراسة أجراها مؤخرا البنك الدولي أثر إعادة التوزيع وفقا لسياسة المالية العامة وعناصرها المختلفة في زامبيا. وتستخدم الدراسة منهجية دولية وضعتها مؤسسة الالتزام بالمساواة.

وتقدر الدراسة أثر تحصيل الإيرادات المالية (الضرائب) والإنفاق المالي - التحويلات النقدية المباشرة والتحويلات شبه النقدية والمزايا العينية والدعم - على مستوى دخل الأسرة وعدم المساواة والفقر.

يوصف أثر المنظومة المالية على الفقر وعدم المساواة من خلال تقدير الأرقام الخاصة بقياس الدخل قبل الضرائب والالتزامات وبعدها ويتألف القياس السابق على الدخل قبل إضافة الضريبة وقبل الحصول على أية تحويلات (بما في ذلك الإنفاق العام على الصحة والتعليم والمداخلات الزراعية ودعم الوقود والطاقة والتحويلات النقدية المشروطة) أو قبل الضرائب (بما في ذلك ضريبة الدخل على الأشخاص وضريبة القيمة المضافة والضريبة الانتقائية على الكحوليات والتبغ).

أما الدخل التالي على تدخلات المالية فهو الدخل السابق على التالي على تدخلات بعد تطبيق مجموعة فرعية من السياسات المالية وهي: الدعم والتحويلات المباشرة التي يتم تسلمها والضرائب المباشرة وغير المباشرة والتحويلات العينية التي يتم تسلمها من خلال استخدام الخدمات (انظر الفقرة التالية). ومن ثم تجمع قياسات الفقر وعدم المساواة في قياسين ما قبل تدخلات المالية وما بعدها وتتم مقارنة هذين القياسين.

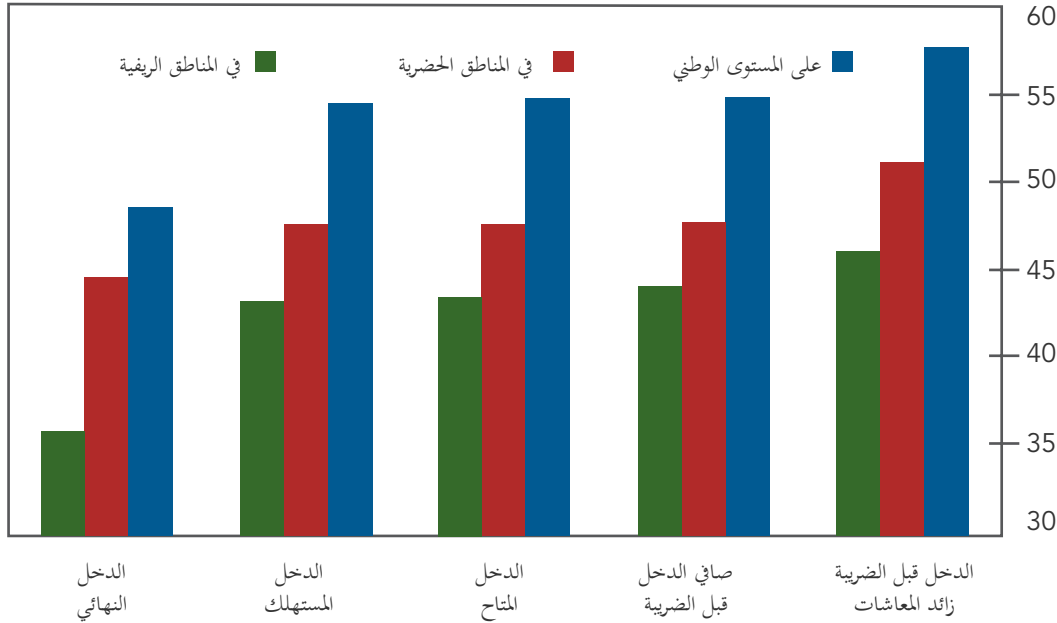
الشكل 22: تعريف مفاهيم الدخل وفقا لمؤسسة الالتزام بالمساواة



المصدر: Lustig (2016)

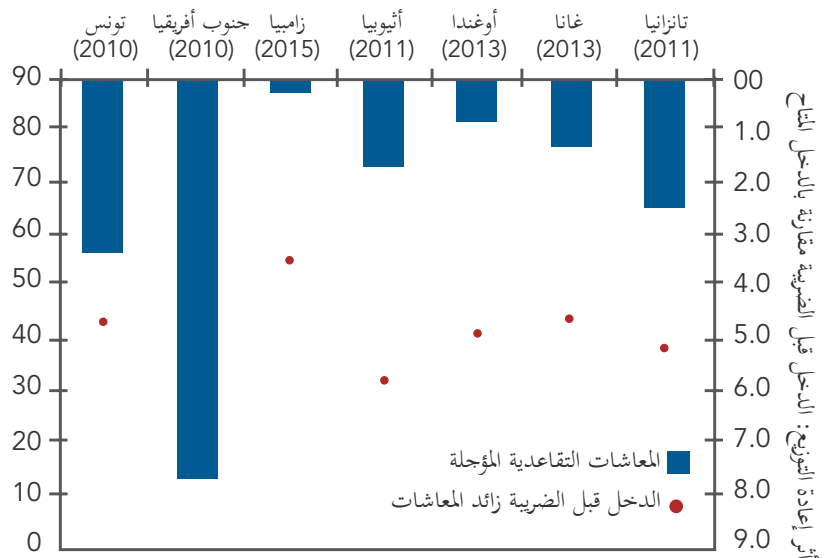
تخلص الدراسة حسبما يبين (الشكل 23) أن سياسة المالية العامة في زامبيا والعديد من العناصر هذه السياسة منفردة تحد من أوجه عدم المساواة. ويتحقق الحد من عدم المساواة بدرجة أكبر عند الإنفاق العيني على الخدمات العامة مثل التعليم، ويتضح تراجع أوجه عدم المساواة بشكل عام في المناطق الريفية. ومع ذلك ترتفع نسبة عدد الفقراء عند تنفيذ سياسة المالية العامة. وتزيد الضرائب غير المباشرة ولا سيما ضريبة القيمة المضافة من نسبة عدد الفقراء، وعادة ما تكون التحويلات المباشرة والدعم الذي تتسلمه الأسر الفقيرة والضعيفة ضئيلة للغاية بدرجة لا تتيح لها عكس هذا الأثر.

الشكل 23: أثر سياسات المالية العامة على أوجه عدم المساواة (معامل جيني)، 2015



أثر إعادة التوزيع المترتب على السياسة المالية في زامبيا أصغر من الأثر المتحقق في البلدان الأفريقية الأخرى التي رصدت فيها بيانات مشابهة. ومستوى التفاوت في زامبيا ما قبل قياس الدخل قبل الضريبة أشبه ما يكون بجنوب أفريقيا. ومع ذلك وباستثناء التحويلات العينية فإن أثر إعادة التوزيع في زامبيا ضئيل نسبياً مقارنة بالبلدان الأخرى في أفريقيا جنوب الصحراء (انظر الشكل 24). ويرجع ذلك في الأساس إلى الأثر المتدني للغاية لإنفاق التحويلات المباشرة لمعالجة عدم المساواة. في جنوب إفريقيا، على سبيل المثال، يساهم الإنفاق المباشر على التحويلات بنسبة 50 في المائة تقريباً من الحد الإجمالي من أوجه التفاوت بين الدخل قبل الضريبة والدخل المستهلك، بينما تساهم في زامبيا، التحويلات المباشرة بأقل من 10 في المائة من إجمالي الحد من التفاوت.

الشكل 24: أثر سياسة المالية العامة على أوجه التفاوت (الأعمدة)؛ أوجه عدم المساواة المبدئية (النقاط)، في بعض البلدان المختارة/السنوات



تشارك بعض البلدان الأفريقية الأخرى في إسهام سياسة المالية العامة فيها زيادة الفقر. ففي معظم البلدان محدودة الدخل في أفريقيا بما في ذلك زامبيا (باستثناء التحويلات العينية) تسهم سياسة المالية العامة في زيادة نسبة عدد الفقراء. وتميل منظومة المالية العامة في زامبيا نحو الضرائب غير المباشرة. ونتيجة لذلك عقب تسلم التحويلات المباشرة والدعم وعقب سداد الضرائب المباشرة وغير المباشرة، تنقلص القوة الشرائية لمعظم الأسر المعيشية في زامبيا. وبدون الإصلاحات سوف تستمر الأسر المعيشية الفقيرة في دفع مبالغ أكبر إلى منظومة المالية العامة مقارنة بما تتلقاه من نقد. وللمزيد من المعلومات عن دراسات مماثلة عن أثر سياسة المالية العامة على التفاوت والفقر يمكن الرجوع إلى موقع مؤسسة الالتزام بالمساواة على شبكة الإنترنت: <http://commitmentoequity.org/>

المصدر:

de la Fuente, Rosales and Jellema (2017), (available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/293891511202548979/The-impact-of-fiscal-policy-on-inequality-and-poverty-in-Zambia>)

4.4 الدروس المستفادة

- إعداد موازنة الدولة سنويا إجراء كبيرا ومعقدا.
- قد يؤدي الطابع المؤسسي للاستعراضات وعمليات التفاوض، غياب المراقبة والضوابط إلى ترجيح العمليات غير الرسمية في مخصصات الموازنة.
- المصداقية لها أهمية كبيرة في حالة الرغبة في موازنة جيدة.
- عادة ما تكون أنظمة وضع الموازنات القائمة على الأداء أو الموجهة إلى النتائج أنظمة لوضع الموازنات تربط الإنفاق بنتائج محددة.
- تقيس فعالية الإنفاق الاجتماعي مدى جودة تحويل المخرجات إلى نواتج وآثار (مثل الحد من فجوة الفقر والتفاوت وتحسين التغذية وتحسين معدلات التسرب من الدراسة ...). من العناصر الأساسية لتحليلات الإنفاق الحكومي تحليل معدل الفائدة، الذي يقيس الفوائد المتأتية من السياسات الحكومية المقدمة إلى مختلف الأفراد أو الفئات في المجتمع.

مراقبة الإنفاق الحكومي ورصده والإشراف عليه

يجب أن تكون فرص سوء الإدارة مقيدة من خلال قواعد مفصلة حول كيفية إنفاق الموارد العامة وأنظمة المراقبة لمنع الاحتيال وإساءة الاستخدام. وفيما يلي يوضح الجزء الآتي باختصار القواعد والممارسات الجيدة الخاصة بمراقبة الإنفاق الحكومي ورصده والإشراف عليه.

5.1 عمليات المراقبة الداخلية والرصد والإشراف

من الضروري وجود نظام متين للمحاسبة من أجل الحفاظ على المراقبة الداخلية على النفقات ومراقبة المعاملات المالية. والمحاسبة هي ممارسة تسجيل المعاملات المالية وتصنيفها وتلخيصها وضمان الامتثال لقواعد الموازنة وكذلك إثبات استخدام الأموال العامة للأغراض المقصودة منها.

5.1.1 رصد الموازنة

يمكن فهم وتقييم كيفية استخدام الحكومات للأموال وطريقة مساهمة هذه الأموال في السياسات الحكومية من خلال رصد نتائج الإنفاق. وأدى الاحتياج إلى مثل هذا الرصد إلى تأسيس **نظم الرصد والتقييم الحكومية**. ومن العناصر المشتركة لأنظمة الرصد والتقييم اشتراط إرسال الوزارات التنفيذية ووكالات الإنفاق **تقاريرها منتظمة** عن الأداء المالي وغير المالي لوزارة المالية. ويفضل أن تكون هذه الأنظمة علنية. يشير الأداء غير المالي إلى نتائج الإنفاق الحكومي، وعادة يقاس على مستوى المخرجات والنواتج أو الآثار أو مؤشرات الأداء الأخرى. وعلى الحكومات حتى تتمكن من تقييم مدى تقدمها في إحراز أهدافها أن تواصل متابعة هذه المؤشرات لتتمكن من التخطيط السليم (Simson et al, 2011).

تشدد المبادئ التوجيهية الخاصة بعمليات الإبلاغ الداخلي في العديد من الحكومات على الحاجة إلى إعداد تقارير الإدارة شهريا بانتظام ورفعها إلى الوزير. وسوف تمكن هذه التقارير الشهرية السلطات التنفيذية من رصد أداء موظفي الحسابات ومساعدة مجلس الوزراء على رصد أداء حكومته (National Treasury, 2000). للمزيد من المعلومات عن هذا الموضوع انظر  وحدة الرصد والتقييم.

ومع ذلك، في حين أن تقدم التقارير إلى الوزراء مهمة ضرورية لعمليات المساءلة، فإن الغرض الأساسي من هذه التقارير هو مساعدة مديري الإدارات في الاضطلاع بمسؤولياتهم. وينبغي أن تركز تقارير الإدارة الشهرية على الأداء مقابل الموازنة ومقابل تقدم الخدمة وتنبه المديرين عند الحاجة إلى اتخاذ تدابير تصحيحية فيما يتعلق بتنفيذ البرنامج. والأهم من ذلك هو أن التقارير الشهرية المنتظمة تساعد على تيسير تجميع القوائم المالية في نهاية العام وعلى إعداد التقارير السنوية (National Treasury, 2000).

ولتحسين الشفافية والمساءلة وتمشيا مع أفضل الممارسات الدولية، تقوم بعض البلدان (مثل جنوب إفريقيا) بدمج هذه التقارير ونشرها بانتظام في الجريدة الرسمية للحكومة.

5.1.2 عمليات المراقبة الداخلية

تمتلك جميع المنظمات عمليات للمراقبة الداخلية ولا تُستثنى الحكومات من ذلك. أنظمة المراقبة الداخلية أو الإدارية هي سياسات وإجراءات تنفذها الجهات الحكومية لضمان تحقيق الوكالة أهدافها مع الامتثال إلى جميع القوانين واللوائح الخارجية. وتصمم النظم والإجراءات الخاصة بعمليات المراقبة الداخلية لتحقيق ما يلي:

- توفير ضمانات معقولة بتحقيق أهداف المنظمة بفعالية وكفاءة، امتثالا إلى القوانين واللوائح السارية.
- ضمان الإبلاغ المالي الموثوق.

وفقا لقانون الإدارة المالية العامة في جنوب أفريقيا الصادر عام 2000، يمكن إيجاز مسؤوليات مختلف أصحاب المصلحة تجاه عمليات المراقبة الداخلية كما يلي:

- تتحمل إدارة الأقسام المسؤولية التامة عن تشغيل منظومة المراقبة الداخلية وملكيته.
- يمارس أعضاء الهيئات التشريعية، بصفتهم ممثلين عن ممالي الضرائب، الحكمة والإرشاد والإشراف.
- يؤدي مراجع الحسابات العام دورا مهما في تقاسم توصياته في حالة ظهور نقاط ضعف في عمليات المراقبة الداخلية.
- ينبغي أن تكون لجنة مراجعة الحسابات قادرة على تحديد الحالات التي تتجاوز الإدارة فيها المراقبة الداخلية واتخاذ إجراء بشأنها، أو الحالات التي تسعى الإدارة فيها إلى تحريف النتائج المالية المبلغ عنها.

5.1.3 عمليات المراجعة الداخلية للحسابات

عمليات المراجعة الداخلية للحسابات تعرف كالاتي: «وظيفة التقييم المستقل، وتطبق في أي منظمة لفحص أنشطتها وتقييمها» (National Treasury, 2000). الغرض من المراجعة الداخلية للحسابات هو دعم الإدارة في تنفيذ مسؤولياتها بفعالية من خلال تقديم التحليلات والتقديرات والتوصيات والمشورة المتعلقة بأنشطة أي إدارة. أحد العناصر الرئيسية لأي مراجعة داخلية شرط دراسة مدى فعالية آليات المراقبة الداخلية داخل الإدارة وكفائتها وتقييمها بموضوعية، بهدف تسليط الضوء على أوجه القصور المحتملة وإتاحة الفرصة أمام الإدارة لعلاج أوجه القصور (National Treasury, 2000).

يمكن أن تساعد لجنة التدقيق الفاعلة الإدارة على أداء مسؤولياتها المتعلقة بالمساءلة، بهدف حماية الأصول، وتطبيق أنظمة وضوابط مناسبة، وإعداد القوائم المالية من خلال ما يلي:

- تحسين الاتصال وزيادة التواصل والفهم والثقة فيما بين الإدارة ومراجعي الحسابات الداخليين والخارجيين.
- تحري أداء مراجعي الحسابات الداخليين والخارجيين بما يزيد من مساءلتهم.
- تيسير فرض النظام والمراقبة وبالتالي الحد من فرص الغش والتدليس.
- تقوية موضوعية الإبلاغ المالي ومصادقته.

ينبغي أن تكون لجنة المراجعة الداخلية للحسابات لجنة استشارية فقط ولا تؤدي أدوارا تنفيذية وينبغي ألا تؤدي أية مهام في الإدارة فمن شأن هذا أن يؤثر على موضوعيتها.

5.2 الإشراف التشريعي على الموازنة

يؤدي المجلس التشريعي دورا مهما في الإشراف على إدارة المالية العامة وخصوصا من خلال تدقيق الموازنة تدقيقا سابقا ولاحقا. ويتباين دور المجلس التشريعي تبانيا ملحوظا فيما بين مختلف البلدان ولا سيما فيما بين الأنظمة البرلمانية والأنظمة الرئاسية.

فقد كرست العديد من مستعمرات بريطانيا السابقة مثلا **لجنة للحسابات العامة** التي تشرف على المسائل المتعلقة بالموازنة. وعلى الرغم من وجود اختلاف كبير فيما بين الدور المحدد للسلطة التشريعية في تنفيذ الرقابة المالية، تميل الهيئات التشريعية إلى ممارسة صلاحياتها الإشرافية بشكل أساسي من خلال استعراض الموازنة قبل الموافقة عليها وتدقيق التقرير النهائي لمراجعة الحسابات بعد تنفيذ الموازنة (Simson et al, 2011).

ويوجد اعتراف بأن سياسات الاقتصاد الكلي المستدامة تتطلب توافقا سليما في الآراء على المستوى المحلي بدلا من أن تستند فقط إلى مشورة خارجية. ولا بد الشعور بملكية الإصلاحات المالية والموازنة محليا بغية إعداد سياسات مالية عامة مستقرة والحد من تكرار تغيير السياسات. ويمكن أن تؤدي المجالس التشريعية دورا مهما في هذا الصدد من خلال تيسير المشاركة في عملية إعداد الموازنة من خلال المشاورات مع دوائرهم الانتخابية. والأهم من ذلك هو إمكانية إثارة المسائل التي تشغل المجتمعات المحلية من خلال المناقشات بشأن الموازنة وأثناء عملية تدقيق تنفيذ الموازنة (Simson et al, 2011).

5.3 عمليات المراجعة الخارجية للحسابات

عملية المراجعة الخارجية للحسابات آلية مختلفة وضعت لضمان تنفيذ الموازنة بما يتوافق مع القانون ولضمان تقديم الخدمات العامة بفعالية. وعادة تتولى الهيئة العليا للمحاسبة عملية المراجعة الخارجية للحسابات، وهذه الهيئة «جهاز حكومي مستقل عن الحكومة يتمتع بسلطات تدقيق المعاملات الحكومية وأنظمتها وممارساتها» (Simson et al, 2011).

وعادة تدقق العمليات الخارجية للحسابات نظام الإدارة المالية الحكومي من خلال عدد من عمليات مراجعة الحسابات المحددة التي يمكن تفصيلها فيما يلي.

الجدول 15: أنواع المراجعات الخارجية للحسابات

أنواع المراجعات الخارجية للحسابات	
هل كانت القوائم المالية التي قدمتها الحكومة منصفة وهل كانت تعبيرا دقيقا عن الإيرادات المحصلة والنفقات المدفوعة؟	المراجعة المالية للحسابات
هل تصرفت الوكالات والهيئات بما يتوافق مع القانون واللوائح؟	تدقيق الامتثال
هل توافق أداء الوكالات والهيئات مع الأهداف التي أعلنتها؟	تدقيق الأداء

المصدر: Simson et al, 2011

5.4 عمليات المراقبة على المخاطر الاستثمارية

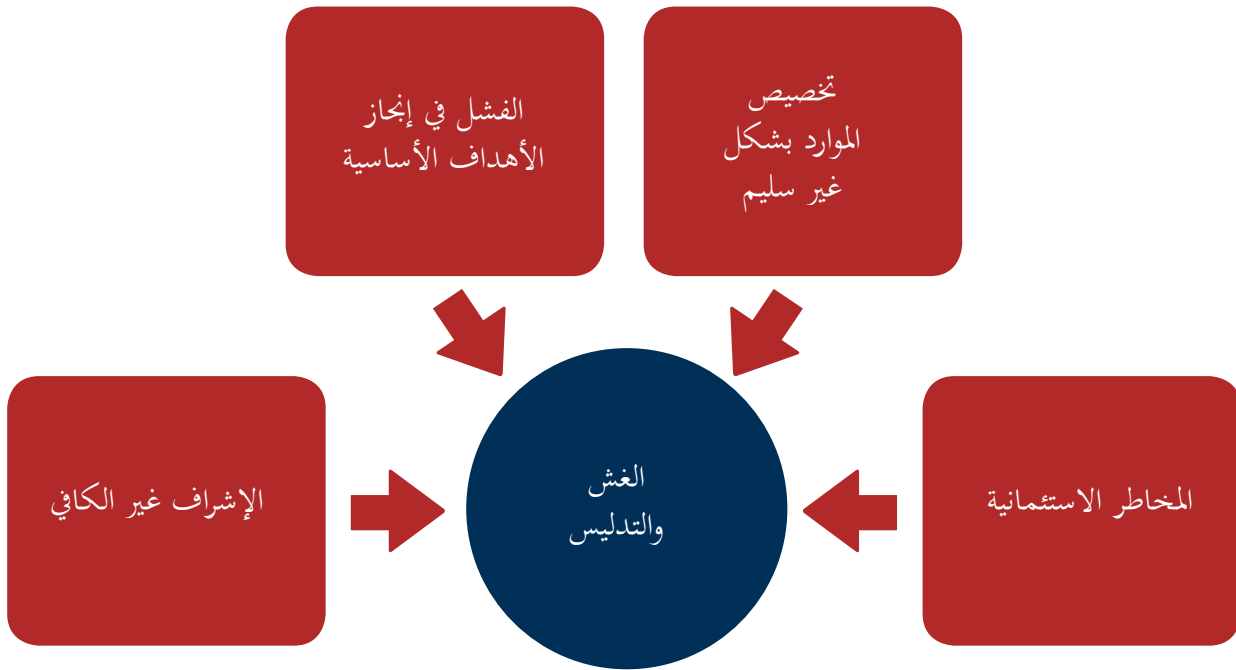
لهذه العمليات أهمية قصوى لإنجاح السياسات الحكومية وخصوصا تصميم برامج التحويلات النقدية وتنفيذها وتهدف إلى التصدي للمخاطر التي تتهدد فعالية تقديم المزايا وإنجاز الأهداف الأساسية للبرنامج. وتوجد احتمالات بتخصيص الأموال بشكل غير سليم وخصوصا في حالة الدول الهشة التي يشيع فيها الغش أو التدليس أو الفساد أو انعدام الكفاءة، وعلى الرغم من أن أنظمة تنفيذ العمليات الجيدة تتناول هذا الخطر فضلا عن نظام الرصد والتقييم توجد حاجة لوضع استراتيجيات صريحة للتصدي إلى هذه المخاطر الاستثمارية. (Samson et al, 2010).

يمكن تعريف المخاطر الاستثمارية بأنها خطر انحراف النفقات الحكومية عن الأغراض المصرح بها في الموازنة» (Shah, 2007). ومن المفهوم أن الأمر يتعلق في المقام الأول بالاحتيال والفساد، ولكن التعاريف الأكثر شمولاً تضعف في الغالب إلى مخاطر «التملك غير المشروع وسوء تخصيص الموارد مخاطر إضافية تتمثل في إهدار الموارد المدرجة في الموازنة أو إنفاقها بشكل غير فعال» (Shah, 2007). ويشمل ذلك خطر «تحويل الأموال إلى مجال آخر من الإنفاق الحكومي؛ والبرامج التي يتم تصميمها بشكل سيء، بحيث لا تصل التحويلات، على سبيل المثال، إلى الفئات المستهدفة؛ والأخطاء التي يرتكبها المتقدمون أو المسؤولون؛ ووجود أنظمة ضعيفة للإدارة المالية» (DFID, 2006).

- وتُعرف وزارة التنمية الدولية البريطانية الخطر الاستثماري على أنه خطر:
- لا تستخدم فيه الأموال للغرض الذي خصصت له
- لا تحقق فيه الأموال القيمة مقابل المال
- لا تقيد فيه الأموال بشكل سليم

وفيما يتعلق بالحماية الاجتماعية تعتبر المخاطر الاستثمارية أساساً «احتمال فشل برامج التحويلات الاجتماعية في تحقيق أهدافها الأساسية، المتمثلة في المخاطرة بتحقيق أعلى قيمة مقابل الاستثمار» (Samson et al., 2010).

الشكل 25: عناصر الخطر الاستثماري



المصدر: Based on Samson et al, 2010

5.4.1 المخاطر الاستثمارية وشمول الموازنة

يوجد الآن إجماع واسع على أنه من الصعب أن تعبر الموازنة الحكومية عن تفضيلات المجتمع وأن تدمج مبادئ الحكم الرشيد إذا كانت تتضمن نسبة صغيرة فقط من الإيرادات والنفقات، مما يعني أنه لا يمكن للمجلس التشريعي والجمهور تدقيق سوى بعض الأنشطة التي توجه النفقات إليها. ويمكن أن يؤدي نقص المعلومات عن النفقات الأخرى إلى سوء استغلال السلطة التنفيذية والفساد بل وحتى سرقة الموارد الحكومية على نطاق واسع. وبناء على ذلك لا بد من الالتزام الصارم بمبدأ شمول الموازنة حيث ينبغي أن تغطي الموازنة من حيث المبدأ جميع المعاملات التي تمولها الموارد المالية الحكومية.

وفي حالة استبعاد الموازنة أوجه الإنفاق الأساسية فلن يمكن أن يتوفر «أي ضمان بتخصيص الموارد بشكل مناسب إلى البرامج ذات الأولوية ولا بإنفاذ الضوابط القانونية والمساءلة» (Shah, 2007). وبالإضافة إلى ذلك فإن مبلغ النفقات الذي لا تشمله الموازنة عادة ما يكون غير مؤكد ومبهما. ويؤدي عدم اليقين هذا إلى جعل «وضع البرامج على مستوى الاقتصاد الكلي أمراً صعباً ويزيد من خطر الفساد وإهدار المال» (Shah, 2007).

5.4.2 المخاطر الاستثمارية وبرامج الحماية الاجتماعية

تبرز مذكرة توجيهية للسياسة العامة أصدرتها وزارة التنمية الدولية البريطانية بشأن إدارة المخاطر الاستثمارية المرتبطة ببرامج التحويلات النقدية الاجتماعية (DFID, 2016) ما يلي فيما يتعلق بقضايا المخاطر الاستثمارية الخاصة بالحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات:

- تنطوي التحويلات النقدية على مخاطر استثمارية ضمنية يمكن التخفيف من حدتها بفاعلية في مرحلة تصميم البرامج
 - ينشأ الخطر الأكبر المتمثل في الخسارة في برامج التحويلات النقدية بسبب الأخطاء أو الغش من تعقيد معايير الاختيار وتنفيذ البرنامج
 - لا يوجد تصميم موحد لبرامج التحويلات النقدية من شأنه أن يخفف من حدة جميع المخاطر بل ينبغي تصميم البرامج في أبسط صورة ممكنة مع الحفاظ على أهدافها (وربما يمكن التخلي عن بساطة تصميم البرنامج وجودة استهدافه لأفقر الفئات)
 - الضوابط المفروضة للتخفيف من حدة المخاطر الاستثمارية لها تكلفة سواء فيما يخص إدارة البرنامج أو المستفيدين في بعض الأحيان ولذا لا بد من تحقيق التوازن بين ضمان الرقابة الفعالة من ناحية والوفاء بأهداف السياسات من ناحية أخرى
 - يساعد رصد البرامج وتقييمها على تحديد أي أوجه قصور في الضوابط
 - يلزم تنفيذ تقييمات منفصلة للمخاطر الاستثمارية لجميع برامج التحويلات النقدية المقدمة من الموازنة عموماً أو من مبالغ مخصصة لها، وينبغي تنفيذها دورياً طوال فترة البرنامج.
- لا يمكن لبرامج الحماية الاجتماعية أن تحقق نجاحاً بدون وضع الآليات التي تضمن خضوع تقديم البرنامج إلى الإشراف والانتصاف المناسبين. وهذه الآليات «يمكنها أن تتيح الشفافية وتحد من الفساد وتوفر مسارات للمستفيدين الذين يجرمون من المزايا المناسبة» (Samson et al, 2010).
- ولا بد أن يدرك المستفيدون والجمهور بشكل عام مزايا تدخلات الحماية الاجتماعية واحتمال استحقاقهم لها. وعلاوة على ذلك لا بد أن يقدر الناس الخيارات المتاحة لهم للانتصاف عندما يجرمون عن غير حق من هذه المزايا وأن يعرفوا القنوات التي يمكن أن يسيروا فيها للحصول على حقوقهم. عادة لا يمتلك المستفيدون من تدخلات الدعم الموارد الضرورية لفهم حقوقهم وحمايتهم ولا طرق تقديم التعقيبات الضرورية إلى منفذي البرنامج وصناع السياسات (Samson et al., 2010). للمزيد عن هذه المعلومات انظر الوحدة الخاصة بالجوانب القانونية.
- الشفافية والاتصال الفعال** أمور ضرورية لضمان فهم المستفيدين والجمهور بشكل عام أهداف بعض التدخلات الخاصة. ويمكن أن تحسن شفافية تنفيذ البرنامج من عملية المساءلة.

5.5 المساءلة الخارجية في عملية الموازنة

5.4.1 صياغة الموازنة بشكل تشاركي

يمكن أن تكون الموازنة أداة رئيسية للمساءلة أمام الهيئة التشريعية والصحافة وعامة الجمهور لأنها لا تقتصر على المساعدة في مساءلة المسؤولين عن الأموال التي تلقوها ولكن أيضاً عن أداائهم (Shah, 2007).

وتوجد العديد من الطرق التي يمكن أن تدعم بها عملية إعداد الموازنة مشاركة المواطنين والتشاور معهم، والتي يمكن أن تعزز الإحساس بالملكية والسيطرة على الموازنة الوطنية بالإضافة إلى العمل على مواءمة الموازنة مع أولوياتهم. ويمكن أن يؤدي الفشل في إنشاء عملية شاملة إلى عزل ويتمثل هذا العزل بجعل مشاركتهم في إعداد الموازنة صعبة أو بسبب صعوبة حصولهم على المعلومات المتعلقة بالموازنة (Shah, 2007).

ينبغي على الحكومات السعي للحصول على تعقيبات على سياساتها وعلى تنفيذ الموازنة من المجتمع المدني، مع تنظيم هذا الأمر بأشكال مختلفة. مثلاً يمكن عقد مجالس للتشاور تتضمن ممثلين عن مختلف قطاعات المجتمع لمناقشة الموازنات وسياسات الإنفاق الحكومي. وبالإضافة إلى ذلك يمكن أن تنشئ الحكومة مجموعات مخصصة لغرض معين بشأن بعض المسائل المتعلقة بالسياسات. ويمكن أن تعزز الدراسات الاستقصائية للمستخدمين وللتشاور مع أصحاب المصلحة والمجتمع المدني والزبائن بشأن الخطط الاستراتيجية لإحدى الوكالات أو البرامج من كفاءة هذه الخطط أو البرامج واستدامتها (Shah, 2007).

وفي البلدان التي تعاني من ضعف تنفيذ الموازنة وآليات رصدها، يمكن أن تفيد آليات الحصول على تعقيبات من المواطنين في الكشف عن الممارسات السلبية مثل إنشاء «المدارس الوهمية» والبنى التحتية التي توجد فيه أعيوب ومشروعات الأشغال العامة غير المكتملة والسرقات وإهدار المال العام. وعلى الرغم من قبول الفروع التنفيذية في الحكومة آليات الرصد على مضض، فإنها أدوات للرصد فعالة التكلفة وينبغي دعمها (Shah, 2007).

ومع ذلك غالباً يفترض مسؤولو المالية والموازنة وموظفو البنك المركزي وصانعو السياسات الاقتصادية أن المواطنين العاديين لا يفهمون سياسة الاقتصاد الكلي بما يكفي للمساهمة وأن الفقراء والمهمشين في بعض الأحيان لا يثقون في نية حكومتهم وقدرة على اتخاذ القرارات الصحيحة بالنيابة عنهم (Brinkerhoff & Goldsmith, 2003).

وعلى الرغم من أن انضمام المزيد من الأطراف في عملية اتخاذ القرار لا يضمن بالضرورة اتخاذ قرار أفضل، قد ترتبط بعض الجوانب الجدلية سياسياً بالمستويات العالية من الشرعية والتعاون. وعندما تكون إجراءات اختيار السياسات وتنفيذها مفتوحة للنقاش عادة تعتبر هذه السياسات «عادلة» بل وتضمن التعاون الفعال. البنك الدولي (2011)

إن المشاركة المدنية فيما يتعلق بجانب الإيرادات من عملية الموازنة تحتم في الغالب بمستوى الضرائب وهيكلها، بما في ذلك المناقشات حول معدل الضريبة ومدى تنفيذ ضريبة تصاعدية أو تنازلية. وتحدد سياسة المالدي العامة طريقة تعامل الحكومات مع الإيرادات والنفقات والدين ولها بذلك أثر ملموس على جميع أوجه حياة المواطنين. وتركز منظمات المجتمع المدني من ناحية الإنفاق على أولويات الإنفاق الحكومي ومدى سخاء تمويل الخدمات. بينما تشمل أوجه الانشغال الأخرى الكفاءة والفاعلية ومسائل الإنصاف المرتبطة بالإنفاق على الخدمات الحكومية (Brinkerhoff & Goldsmith, 2003).

5.5.2 الرصد التشاركي للموازنة

تجرب في العديد من الحكومات عمليات المراجعة الخارجية للحسابات ويتم تقييم الحكومات بصفة عامة دون مشاركة الجمهور ولا متاح تقارير المراجعة هذه إلا للهيئة التشريعية أو الوكالات. وتعني هذه الممارسات أن أغلب الناس من «الجمهور ليس لديهم سبيل للحصول على هذه التقارير ولا معرفة ما يدور في الحكومة ولا يساعدون في تحسين عملية الحكومة» (Shah, 2007).

إن انعدام الشفافية في عملية مراجعة الحسابات وعدم وجود آليات للمطالبة بالمساءلة العامة عن استخدام الإنفاق يقلل بشكل كبير من إمكانية مشاركة المواطنين في السياسات المالية ويزيد من إمكانية الفساد وسوء إدارة الأموال وتقدم الخدمات بصورة غير فعالة (Shah, 2007).

ولحسن الحظ، هذا الوضع أخذ في التغير، وفي العديد من البلدان عززت الوكالات التي تضطلع بالحسابات، تمشياً مع رغبات الحكومات في تعزيز الشفافية والحكم الرشيد، من وضع استراتيجيات تشمل «تجريب مشاركة المجتمع المدني في عملية التدقيق أو في تدقيق عمليات الحسابات» (Shah, 2007). واشتملت هذه الإصلاحات مثلاً على مشاركة أطراف غير حكومية مثل الجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني في عملية رصد الموازنة (Simson et al, 2011).

وعادة ما تكتسب مراجعات الحسابات التشاركية أهمية في السياقات التي تغيب فيها قدرة أجهزة الدولة المعنية بالحسابات على أداء عمليات مراجعة الحسابات. وتعمد مشاركة المواطنين المعززة في عمليات مراجعة الحسابات من مساءلة الحكومة والشفافية والمصداقية. ومشاركة المجتمع المدني في حد ذاتها رادع للفساد بل ويتوقع أن «تعزز من المزيد من الحصافة في استخدام الموارد العامة في المشروعات التي تفيد المجتمعات المحلية» (Shah, 2007).

يشغل الإنفاق موقع الصدارة من مساءلة الدولة. ولكن لا تتوفر في العديد من البلدان سوى معلومات قليلة متاحة تتعلق بالإنفاق الحكومي. وللقضاء على هذه الفجوة بدأت بعض الأطراف من الدولة ومن خارج الحكومة في إعداد ما يعرف باسم ملخص الموازنة، وهذه الوثيقة عبارة عن تحليل سهل الفهم عن الإنفاق على الخدمات العامة. وعادة تكون ملخصات الموازنة وثائق قصيرة لا تحتوي على قدر كبير من المعلومات فضلاً عن اشتمالها على رسائل محدّد لضمان إمكانية وصولها إلى المواطن العادي. وبالإضافة إلى ذلك تميل هذه الملخصات عندما تكون جيدة الإعداد إلى الاشتمال على تفسيرات بصرية بسيطة للبيانات ذات الصلة.

وقد تكون هذه الملخصات ذات طبيعة عامة وتهدف إلى تقديم تصور بصري عن إجمالي الإنفاق الحكومي أو تركز على قطاعات محددة مثل التعليم أو الصحة أو الرعاية الاجتماعية، ويعتمد ذلك على ما ترغب المنظمة التي تصبغ هذه الملخصات التركيز عليه. انظر الإطار 21 للاطلاع على مثال عن الجزء الخاص بالرسائل الأساسية التي يتضمنها ملخص الموازنة للرعاية الاجتماعية في موزمبيق.

الاتجاه: واصلت الموازنة المخصصة لقطاع الرعاية الاجتماعية اتجاها قويا نحو النمو بداية من عام 2010 - بناء على - وبالتالي يستثنى المبلغ المخصص للدعم الاجتماعي 2 (الذي يشمل الدعم العام للغذاء والوقود). وفي عام 2014 أنفقت الحكومة مبلغ 3.9 مبيكا على البرامج، أي بزيادة 48% فعلية (بعد طرح تأثير التضخم) عند مقارنة قانون موازنة الدولة لعام 2014 بقانون الموازنة لعام 2013.

وزن قطاع الرعاية الاجتماعية في موازنة الدولة: عند النظر إلى الرعاية الاجتماعية بدون الدعم سيمثل المبلغ المتاح لهذا القطاع 1.64% من الموارد المتاحة من الدولة وفقا لقانون الموازنة لعام 2014، وهو الأمر الذي يعزز الاتجاه الإيجابي الذي شهدته السنوات الأخيرة (في عام 2012 بلغ «وزن» المبالغ المخصصة إلى وزارة شؤون المرأة والرعاية الاجتماعية والمعهد الوطني للرعاية الاجتماعية 0.97% من إجمالي النفقات). وقياسا بالنواتج المحلي الإجمالي بلغت الموارد المخصصة لوزارة شؤون المرأة ورعاية الاجتماعية والمعهد الوطني 0.74% من الناتج المحلي الإجمالي المتوقع لعام 2014. وزادت النسبة ثلاث أضعاف اعتبارا من عام 2010 حينما كانت 0.23%.

التغطية ببرامج المعهد الوطني للرعاية الاجتماعية: إذا استثنينا الدعم الاجتماعي، سوف ينتج التطور الإيجابي في المخصصات لقطاع الرعاية الاجتماعية بشكل أساسي عن الزيادة في مخصصات الموازنة لبرامج الحماية الاجتماعية التي يديرها المعهد الوطني للرعاية الاجتماعية، مما أتاح زيادة في عدد الأسر التي تمت تغطيتها و المبلغ المحول إلى كل مستفيد. وفي عام 2014، من المتوقع أن يتمكن المعهد من تغطية 427,384 من خلال برامجه، 3 مما يحقق معدل نمو سنوي بين الأسر التي تغطيها البرامج بزيادة أكبر من 20% مقارنة بما سبق على مدى السنوات السبع الأخيرة. وعلى الرغم من التقدم الإيجابي فإن الرقم المستهدف من المستفيدين الذين يتوقع الوصول إليهم عام 2014 لا يمثل سوى 15% من الأسر في وضع الفقر في موزمبيق.

قيمة التحويلات: مثلما حدث في عام 2013 شهد عام 2014 تعديلا، حدث تعديل في قيمة مستويات برنامج الدعم الاجتماعي الأساسي (PSSB)، للتعامل مع معدل التضخم وتقلبات أسعار المواد الغذائية الأساسية. وارتفعت قيمتها من 250 مبيكا في عام 2013 إلى 280 مبيكا، وكان هذا هو المبلغ الأساسي المدفوع للأسرة المكونة من فرد واحد (وفي عام 2012 كان المبلغ المخصص 130 مبيكا). ويمكن أن ترتفع القيمة لتبلغ 550 مبيكا كحد أقصى للأسرة التي تتألف من 4 أفراد. وزادت بدورها قيمة حزمة الأغذية المقدمة من خلال برنامج الدعم الاجتماعي المباشر (من 960 مبيكا في عام 2013 إلى 1200 مبيكا عام 2014). وبذلك في حالة برنامج الدعم الاجتماعي الأساسي ارتفعت قيمة التحويلات بنسبة 12%، وهذه النسبة أعلى من معدل التضخم المسجل لعام 2013 (7.5%).

أوجه الدعم الاجتماعي: على العكس من زيادة المبالغ المخصصة لبرامج الحماية الاجتماعية تحت مظلة المؤسسة الوطنية تراجع الاتجاه إلى المخصصات الموجهة إلى الدعم الاجتماعي (وهي ليست تصاعدية بمقدار تحويلات المؤسسة الوطنية). حيث تراجعت أوجه الدعم الاجتماعي من 4.6 مليار مبيكا في عام 2013 إلى 2.6 مليار مبيكا في عام 2014. وهذا يعني أنه لأول مرة منذ عام 2011، كان المبلغ المخصص لبرامج المعهد الوطني للرعاية الاجتماعية أعلى من المبلغ المخصص للدعم (كان المبلغ المخصص للدعم في عام 2011 أكبر بست مرات من المبلغ المخصص لبرامج المعهد). وفي الوقت نفسه لوحظ أن الدعم الموجه لتغطية عجز الشركات الحكومية كان يصنف على أنه إنفاق على قطاع الرعاية الاجتماعية. وينبغي بيان ضرورة عدم اعتبار هذا الدعم جزءا من الإنفاق على قطاع الرعاية الاجتماعية.

الإنصاف: مع مراعاة التوزيع الجغرافي لمؤشرات الفقر والضعف، لا تزال هناك علاقة ضعيفة بين هذه المؤشرات وتوزيع الموارد من خلال برامج المعهد الوطنية للرعاية الاجتماعية. وقد يشكل هذا أحد عوامل تعزيز أوجه التفاوت.

يمكن تحميل الملخص الكامل للموازنة والطبعات اللاحقة من خلال الرابط الآتي:

link: <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=49417>

5.6 الدروس المستفادة

- يؤدي المجلس التشريعي دورا مهما في الإشراف على إدارة المالية العامة وخصوصا من خلال تدقيق الموازنة تدقيقا سابقا ولاحقا.
- ترتبط المخاطر الاستثنائية بالغش والفساد ومخاطر إهدار موارد الموازنة أو إنفاقها بشكل غير رشيد.
- الشفافية والاتصال الفعال أمور ضرورية لضمان فهم المستفيدين والجمهور بشكل عام أهداف بعض التدخلات الخاصة.
- في البلدان التي تعاني من ضعف تنفيذ الموازنة وآليات رصدها، يمكن أن تفيد آليات الحصول على تعقيبات من المواطنين في الكشف عن الممارسات السلبية مثل إنشاء «المدارس الوهمية» والبنى التحتية التي توجد فيها عيوب ومشروعات الأشغال العامة غير المكتملة والسرقات وإهدار المال العام».
- على الرغم من أن انضمام المزيد من الأطراف في عملية اتخاذ القرار لا يضمن بالضرورة اتخاذ قرار أفضل، قد ترتبط بعض الجوانب الجدلية سياسيا بالمستويات العالية من الشرعية والتعاون.
- تشجع عمليات المحاسبات التشاركية على تحقيق «المزيد من التحوط في استغلال الموارد الحكومية».
- ملخصات الموازنة عادة عبارة عن تحليلات سهلة الفهم للإنفاق على الخدمات الحكومية تتيح قدر محدود من المعلومات والرسائل الأساسية وتشمل تفسيرات بصرية بسيطة للبيانات ذات الصلة.

المراجع الخاصة بتمويل الحماية الاجتماعية

Cichon, Michael; Newbrander, William, Yamabana, Hiroshi; Normand Charles; Dror, David (1999), Modelling in Health Care Finance: Geneva: ILO/ISSA
www.ilo.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourcelid=8018

Cichon, Michael; Scholz, Wolfgang; van de Meerendonk, Arthur; Hagemeyer, Krzysztof; Bertranou, Fabio; Plamondon, Pierre (2004). Financing Social protection, Geneva: ILO/ISSA
http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourcelid=8030

Plamondon, Pierre; Drouin, Anne; Binet, Gylles; Cichon, Michael; McGillivray, Warren; Bédard, Michel; Perez Montas, Hernando (2002), Actuarial Practice in Social Security, Geneva: ILO/ISSA
http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourcelid=776

Scholz, Wolfgang; Cichon, Michael; Hagemeyer, Krzysztof (2000), Social Budgeting, Geneva: ILO/ISSA.
http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourcelid=8022

IMPORTANT SOCIAL PROTECTION REPORTS CONCERNING EXPENDITURE AND FINANCING

ILO, World Social Security report 2010: providing coverage in the time of crisis and beyond ILO, Geneva <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourcelid=15263>

ILO, World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development And Social Justice
<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themelid=3985>

World Bank (2015): The state of social safety nets 2015, Washington
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/07/24741765/state-social-safety-nets-2015>

Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission (2015): 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-28 Member States (2013-2060) EUROPEAN ECONOMY 3|2015 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm

Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission (2015): 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies; European Economy 8|2014
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/ee8_en.htm

الدلائل الإحصائية والمبادئ التوجيهية

IMF (2014), Government finance statistics manual, Washington: IMF: Chapter 2, Chapter 4, Chapter 5, Chapter 6, Appendix 2 (Social Protection) <https://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/>

François Lequiller, Derek Blades : Understanding National Accounts, OECD, Paris 2006 http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_2649_34245_38445370_1_1_1_1,00.html

System of National Accounts 2008; New York 2009 (European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Bank). Chapters: 2, 4, 7, 8, 13, 17 (part 2), 22, Annex 2
<http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>

Statistical Office of the European Communities EUROSTAT (2012), ESSPROSS Manual, 2012 Edition, Brussels, Luxembourg.
<http://www.bmask.gv.at/cms/site/>

FINANCING AND COSTING SOCIAL PROTECTION. ASSESSING AFFORDABILITY AND SUSTAINABILITY OF SOCIAL PROTECTION

Aguzzoni, L (2011); The concept of fiscal space and its applicability to the development of social protection policy in Zambia, ILO; Extension of Social Security Series Paper 28
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourcelid=28148>

Behrendt, C., Hagemeyer, K. (2009): Can low income countries afford social security; in Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building, Edited by Peter Townsend; Palgrave, chapter 5, pp. 99-121.

Bonnet, Florence, Tessier, Lou (2013): Mapping existing international social protection statistics and indicators that would contribute to the monitoring of social protection extension through social protection floors; International Labour Office. Geneva: ESS paper no 38

Cichon M., Hagemeyer K (2007), Changing the development policy paradigm: Investing in a social security floor for all, „International Social Security Review“, Vol. 60, No 2–3, p. 169–196.

Cichon, M.; Bonnet, F.; Schmitt, V.; Galian, C.; Mazeikaite, G (2012), Analysis of the Viet Nam National Social Protection Strategy (2011-2020) in the context of social protection floors objectives. A rapid assessment. Extension of Social Security Series, Paper 32
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=30497>

Michael Cichon, Mira Bierbaum, Annalena Oppel, Sander Tromp (2016): A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation; Friedrich Ebert Stiftung
<http://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2016/04/FES-2016-SPFI.pdf>

Cunha, Nuno (ILO); Pellerano, Luca (OPM), Mueller, Johannes (IMF), Lledo, Victor (IMF), Xiao, Yuan (IMF), Gitton, Patrick (IMF)(2013): Towards a Mozambican Social Protection Floor. Consolidating a comprehensive social protection system in Mozambique: Analysis of policy alternatives and costs; Extension of Social Security Series ESS Paper 41
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=42120>

De Schutter O., Sepulveda M. (2012), Underwriting the Poor: A Global Fund for Social Protection, Office of the UN High Commissioner for Human Rights, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/20121009_GFSP_en.pdf

Cherrier, C., Gassmann, F., Mideros Mora, A. and Mohnen, P. (2013). 'Making the Investment Case for Social Protection: Methodological challenges with lessons learnt from a recent study in Cambodia', Working Paper 2013-06. UNICEF Office of Research, Florence

Gassman, Franziska, Mideros, Andrés and Mohnen, Pierre (2012): Estimation of Rates of Return of Social Protection Instruments in Cambodia: A Case for Non-Contributory Social Transfers, Maastricht 2012
http://mgsog.merit.unu.edu/publications/external_policy_reports/2012_rates_return_combodia.pdf

Jessica Hagen-Zanker and Heidi Tavakoli (2012): An analysis of fiscal space for social protection in Nigeria, Overseas Development Institute
<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7580.pdf>

ILO (2008), Can low-income countries afford basic social security? International Labour Office, Social Security Department; Policy Briefings Paper 3
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=5951>

ILO (2008a): ILO MAPPING OF SOCIAL SECURITY PROVISIONS BY NGO'S, GOVERNMENT AGENCIES AND OTHER CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN ZANZIBAR – QUESTIONNAIRE
<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=6711>

ILO (2008b): MAPPING OF SOCIAL SECURITY PROVISIONS BY NGO'S, GOVERNMENT AGENCIES AND OTHER CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN ZANZIBAR - INTERVIEWERS MANUAL
<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=6710>

ILO (2008c): Zambia Social Protection Expenditure and Performance Review and Social Budget
<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=6350>

ILO (2008d) Tanzania Mainland: Social Protection Expenditure and Performance Review and Social Budget
<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=7452>

ILO (2009): Zanzibar. Social protection expenditure and performance review and social budget
http://www.ilo.org/seccoc/information-resources/publications-and-tools/TCreports/WCMS_SECCOC_14310/lang--en/index.htm

ILO (2011): Options for social pensions in Zambia – assessment; Geneva

ILO, IMF (2012): Towards effective and fiscally sustainable Social Protection Floors, ILO, Geneva
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=30810>

ILO (2012); Cambodia: social protection expenditure and performance review International Labour Office ; EU/ILO Project on Improving Social Protection and Promoting Employment; GIZ Social Health Protection Programme

ILO (2013): Module of questions on social protection for inclusion as part of existing regular household surveys and labour force surveys;

<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=13443>

ILO (2014): NAMIBIA SOCIAL PROTECTION FLOOR ASSESSMENT

<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=47837>

ILO (2015): GHANA. RATIONALIZING SOCIAL PROTECTION EXPENDITURE IN GHANA

<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53327>

Kakwani, Nanak, Subbarao Kalanidhi (2005a): Ageing and poverty in Africa and the role of social pensions; UNDP International Poverty Centre, Brasilia; Working Paper no 8

Kakwani, Nanak, Veras Soares, Fabio; Son, Hyun H. (2005b): Conditional cash transfers in African countries; UNDP International Poverty Centre, Brasilia; Working Paper no 9

Mizunoya, S.; Behrendt, C.; Pal, K.; Léger, F. (2006): Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries. First results of a modelling exercise; International Labour Office, Social Security Department, Issues in Social Protection, No. 17

Ortiz Isabel, Cummins M., Karunanethy K. (2015); Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries; ESS Working Paper no. 48, ILO, Geneva

<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537>

Oxford Policy Management (2012): SOUTH AFRICA SOCIAL BUDGET, Report on the Social Budget Model and Projections, draft,

Pal, K., Behrendt, C. Leger, F., Cichon, M., Hagemeyer, K. (2005): Can low income countries afford basic social protection? First Results of a Modelling Exercise; International Labour Office, Social Security Department, Issues in Social Protection, No. 13

Scheil-Adlung, Xenia; Obermann, Konrad (2013): Costing essential health-care packages based on the framework of national floors of social protection: an innovative ILO approach for countries with limited availability of reliable data; International Labour Office. Geneva: ESS paper no 39

Schmitt, Valerie; Loveleen De (2013): Social protection assessment based national dialogue. A good practices guide; Processes and tools developed in East and South-East Asia from 2011 to 2013; International Labour Office, ILO Decent Work Technical Support Team for East and South-East Asia and the Pacific

Schmitt, V., Chadwick, R. (2014): Social protection assessment-based national dialogue exercises: Cambodia, Indonesia, Thailand, Viet Nam; International Social Security Review, Vol. 67, 1/2014, pp. 95-119

UNICEF (2009): FISCAL SPACE FOR STRENGTHENED SOCIAL PROTECTION

http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Doc2_FiscalSpace.pdf

مراجع أخرى

Afonso, António; Schuknecht, Ludger and Tanzi, Vito (2006). Public Sector Efficiency Evidence for New EU member States and Emerging Markets. Working Paper Series. No. 581.

African Development Bank (2004). Revised Guidelines for Bank Group Operations using Sector-Wide Approaches (SWAs)

Baunsgaard, T. & Keen, M. (2010). Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization. Journal of Public Economics, 94 (9-10), 563 { 577

Boadway, Robin and Shah, Anwar (Eds.) (2007). Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability Series. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

Boex, James, and Jorge Martinez-Vazquez (2004). Developing the Institutional Framework for Intergovernmental Fiscal Relations in Decentralizing LDCs. Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.

Searle, Bob (2004). Institutional Aspects of the Balancing Fund." Ministry of Finance, Jakarta, Indonesia

Bräutigam, Deborah A. (2008). Introduction: Taxation and State-building in Developing Countries, in Taxation and Statebuilding in Developing Countries: Capacity and Consent, ed. by Deborah Bräutigam, Odd-Helge Fjelstad, and Mick Moore, pp. 1-33 (Cambridge: Cambridge University Press).

Brinkerhoff, Derick & Goldsmith, Arthur (2003). How Citizens Participate in Macroeconomic Policy: International Experience and Implications for Poverty Reduction. Pergamon. World Development Vol.31, No.4, pp.685-701

Brown, Adrienne; Foster, Mick; Norton Andy; Naschold, Felix (2001). The Status of Sector Wide Approaches. Working Paper 142. Centre for Aid and Public Expenditure. Overseas Development Institute

Bird, Richard & Gendron, Pierre-Pascal (2007). The VAT in Developing and Transitional and Countries (Cambridge: Cambridge University Press).

Elite Attitudes Towards Cash Transfers and the Poor in Malawi September 2014. Accessible online <http://publications.dlprog.org/EliteAttitudesCTs.pdf>

Cottarelli, Carlo (2011). Revenue Mobilization in Developing Countries. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department.

Currstine, Teresa; Lonti, Zsuzsanna, Joumard, Isabelle (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. OECD Journal on Budgeting. ISSN 1608-7143

Department for International Development (DFID) (2001). Sector-Wide Approaches (SWAs) Overview of the debate. Key Sheets for Sustainable Livelihoods. Policy Planning and Implementation.

Department for International Development (DFID) (2006). Managing the fiduciary risk associated with social cash transfer programmes. A DFID practice paper. Policy Division Info series. Ref no: PD Info 098

Economic Research Foundation (ERF) & UNICEF (2011). Public Finance and Social Budgeting. Module 4. New Delhi and New York

Shah, Anwar (ed.) (2007). Budgeting and budgetary institutions. Public sector governance and accountability series. The World Bank. Washington, DC.

Fattouh, B. & El-Katiri, L. (2012). Energy Subsidies in the Arab World, United Nations Development Programme, Research Paper Series

Foster, Mick (2000). New Approaches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches? Working Paper 140. Centre for Aid and Public Expenditure. Overseas Development Institute

Gupta, Sanjeev; Keiko, Honjo, Verhoeven, Marijn (1997). The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa. IMF Working Paper WP97/153

Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Alexander Pivovarsky, and Erwin R. Tinson (2004). Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?" in Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy, ed. by Sanjeev Gupta, Benedict Clements, and Gabriella Inchauste, pp. 385–406 (Washington: International Monetary Fund).

Reinhart, Carmen M and Rogoff, Kenneth S. (2010). Growth in a Time of Debt. NBER Working Paper Series 15639. National Bureau of Economic Research. 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA

Republic of Kenya (2012). Social Protection Sector Review. Ministry of Planning, National Development and Vision 2030.

Samson, Michael; Niekerk, Ingrid van; Mac Quene, Kenneth (2010). Designing and Implementing Social Transfer Programme. Economic Policy Research Institute

Heller, Peter S. (2005). Understanding Fiscal Space. IMF Policy Discussion Paper Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund.

Herndon, Thomas; Ash, Michael; Pollin, Robert (2013). Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff. University of Massachusetts. Working Paper Series No. 322

Jimenez, Emmanuel & Lockheed, Marlaine (1995). Public and Private Secondary Education in Developing Countries: A Comparative Study. World Bank Discussion Papers No. 309.

Jenkins, Glenn P., Jenkins Hatice P., and Chun-Yan Kuo, 2006, "Is the VAT Naturally Progressive?" mimeo (Queens University).

Roy, Rathin; Heuty, Antoine, Letouze, Emmanuel (2007). Fiscal space for what? Analytical issues from a human development perspective – Paper for the G-20 Workshop on fiscal policy. Istanbul June 30th – July 2nd, 2007

Mankiw, N. Gregory (2012). Principles of Economics. 6th Edition. South-Western Cengage Learning

Mencinger, Jernej; Aristovnik, Aleksander; Verbic Miroslav (2014). The Impact of Growing Public Debt on Economic Growth in the European Union. University of Ljubljana, Faculty of Administration. Munich Personal RePEc Archive

Ministry of Finance (2013). Guidelines for the preparation of the 20013/14 budgeted. Ministry of Finance. Malawi Government

- Modi, Jitendra (1987). Statistical Appendix, in Supply-Side Tax Policy: Its Relevance to Developing Countries, ed. by Ved P. Gandhi (Washington: International Monetary Fund).
- Moss, Todd, Gunilla Pettersson, and Nicolas van de Walle (2006). An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in sub-Saharan Africa," Center for Global Development Working Paper 74.
- National Treasury (2000). Public Finance Management Act Guide for Accounting Officers. Republic of South Africa
- World Bank (2007). Budgeting and Budgetary Institutions. Public Sector Institutions. Public Sector Governance and Accountability Series. Edited by ANWAR SHAH
- Parkin, Michael (2012). Macroeconomics. University of Western Ontario. Pearson Education, Inc
- Potter, Barry H.; Diamond, Jack (1999). Guidelines for Public Expenditure Management. Section 3: Budget Preparation. International Monetary Fund. Retrieved from March 16th from: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/guide3.htm>
- Peter, Klara Sabirianova, Steve Buttrick, and Denvil Duncan, 2010, "Global Reform of Personal Income Taxation, 1981-2005: Evidence from 189 countries", National Tax Journal, Vol. 63, pp. 447-78.
- Adelou Alabi, Reuben (2010). Marginal Benefit Incidence Analysis of Public Spending in Nigeria. Department of Agricultural Economics and Extension, Ambrose Alli University, Nigeria. Paper submitted for presentation in PEP network meeting in Dakar, Senegal on May 27th 2010. Retrieved from: http://www.pep-net.org/sites/pep-net.org/files/typo3doc/pdf/files_events/8th-PEPmeeting2010-Dakar/papers/Reuben_Adelou_Alabi.pdf
- Simson, Rebecca; Sharma, Natasha; Aziz, Imran (2011). A guide to public financial management literature. For practitioners in developing countries. Overseas Development Institute
- UNDP (2003). Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing their Impact and Designing Policy Reforms
- UNICEF-ILO (2011). Social Protection Floor Costing Tool. Explanatory Note. Social Protection Floors. Retrieved from: <http://www.socialprotectionfloor-gateway.org/24.htm>
- Whaples, Robert (2009). The Policy Views of American Economic Association Members: The Results of a New Survey. Econ Journal Watch. Volume 6, Number 3. September 2009, pp 337-348
- Wiggins, S. & Brooks, J. (2010). The Use of Input Subsidies in Developing Countries. OECD. Global Forum on Agriculture Policies for Agricultural Development, Poverty Reduction and Food Security
- Greenslade M. (2013), Guidance on measuring and maximising value for money in social transfer programmes –second edition



لمحة عامة عن المنهج الدراسي

تنظم مجموعة مواد التعلم الأساسية الخاصة ببرنامج ترانسفورم على هيئة قابلة لإعادة إنتاجها وتعكس لبنات البناء الأساسية لنظام للحماية الاجتماعية شامل ومتربط. والوحدات التدريبية الخاصة ببرنامج ترانسفورم المتوفرة في الوقت الحالي مدرجة في القائمة الآتية. ولا تزال الوحدات الأخرى قيد الإعداد وسوف تضاف إلى المنهج.

Legal Frameworks	LEG
Selection & Identification	S&I
Administration and Delivery Systems	ADM
Coordination	COO
Governance, Institutions & Organizational Structure	GOV
Management Information Systems & Approaches to Data Integration	MIS
Financing & Financial Management	FIN
Monitoring and Evaluation	M&E

تتوفر جميع المواد المتعلقة ببرنامج ترانسفورم من خلال الرابط التالي:
<http://socialprotection.org/institutions/transform>

ما برنامج ترانسفورم؟

ترانسفورم عبارة عن مجموعة مبتكرة من مواد التعلم بشأن إدارة أراضيات الحماية الاجتماعية الوطنية في أفريقيا. والهدف الأساسي من ترانسفورم هو بناء القدرة على التفكير النقدي وتنمية قدرات صناع السياسات والممارسين على المستوى الوطني واللامركزي لتحسين تصميم نظم الحماية الاجتماعية وكفاءتها وفعاليتها. ويهدف برنامج ترانسفورم إلى تقديم معارف رفيعة المستوى تناسب التحديات التي تواجه البلدان في المنطقة بل وتشجع الدارسين على ممارسة القيادة لإحداث التغيير والتحول في نظم الحماية الاجتماعية الوطنية.

لماذا برنامج ترانسفورم تحديداً؟

توجد العديد من المناهج في مجال الحماية الاجتماعية ولذا يمكن الوصول إلى أفكار ومفاهيم ونهج ووسائل أساسية. ومع ذلك فإن المؤسسات والأفراد يعانون من التعقيدات عند إعداد نظاما شاملا وموسعا للحماية الاجتماعية.

ويتطلب هذا التعقيد اعتماد نهج تحويلي عند التدريب وتبادل المعارف. فنقل المعارف لا يكفي ملء الأدمغة. بل يتطلب الأمر من الدارسين التعامل مع أوجه التعقيدات ومحاكاة الإبداع وتقدير التنوع والتفرد والمشاركة بروح الملكية، وكل هذه العناصر على نفس القدر من أهمية المعارف نفسها. وتهدف هذه المجموعة من مواد التعلم إلى تحقيق ذلك بالضبط: ترانسفورم - تغيير!

حصلت كل المادة العلمية الخاصة ببرنامج ترانسفورم بما في ذلك هذا الدليل على ترخيص بموجب الإصدار الرابع من الرخصة الدولية Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. للاطلاع على نسخة من هذا الترخيص يرجى زيارة الموقع الآتي:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

يمكن الاتصال بمبادرة ترانسفورم على العنوان الإلكتروني الآتي: transform_socialprotection@ilo.org

أو بزيارة الموقع الآتي: <http://socialprotection.org/institutions/transform>



وضع برنامج ترانسفورم بناء على طلب من الاتحاد الأفريقي



Empowered lives.
Resilient nations.

unicef



International
Labour
Organization

وهو مبادرة مشتركة فيما بين الوكالات
يدعمها في أفريقيا



EU Social Protection Systems Programme



ويمولها



شركاء
برنامج ترانسفورم

