مركز
السياسة
الدولي للنمو الشامل

مركز السياسة الدولي للنمو الشامل ممول من مكتب السياسة الإنمائية، برنامج الامم المتحدة الانمائي و حكومة البرازيل.

رسالة قصيرة

العدد رقم :- 243

ديسمبر 2013

الطبيعة المزدوجة لبرنامج بولسا فاميليا وآثارها على مستقبله

فابيو فيراس سواريس، معهد البحوث الإقتصادية التطبيقية،
ومركز السياسة الدولي للنمو الشامل

من الضروري لمناقشة مستقبل برنامج بولسا فاميليا أن نعترف بطبيعتة المزدوجة – ألا وهي أنه برنامج مستهدف لحد أدنى للدخل ومستهدف لبدل الطفل.

ويتصل إستهداف الحد الأدنى للدخل بالمبلغ الأساسي (70 ريال) الذي يُدفع للأسر التي تعيش في فقر مدقع، بغض النظر عن تركيبة تلك الأسرة.1 يرتبط بدل الطفل بمبلغ متغير يُدفع للأسر الفقيرة وشديدة الفقر على حد سواء الذين لديهم أطفال أقل من 18 سنة و/أو نساء حوامل أو مرضعات. ويختلف المبلغ الإجمالي الذي يمكن للأسرة الحصول عليه من الإعانة المتغيرة وفقا لعدد وعمر الأطفال والمراهقين في الأسرة. وهناك حد أقصى لخمس إعانات للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0-15 (بما في ذلك أيضا النساء الحوامل والمرضعات) واثنين من المراهقين الذين تتراوح أعمارهم بين 16-17 سنة.

وتوضح دراسة أوسوريو و سوزا (2013) أن القيمة الحقيقية للإعانة الأساسية قد إنخفضت بنحو 10 في المئة بين عامي 2003 و 2012، في حين أن الإعانة المتغيرة للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0-15 سنة قد زادت بنسبة 37 في المئة ، و إعانة المراهقين الذين تتراوح أعمارهم بين 16-17 سنة قد زادت زيادة طفيفة بنسبة 3.4 في المئة. وفي مايو 2012، تم إنشاء إعانة جديدة تهدف إلى سد فجوة الفقر للأسر شديدة الفقر التي لديها أطفال تتراوح أعمارهم بين 0-6 سنوات كجزء من برنامج البرازيل قلب حنون. وقد أدى المزيج المكون من إستحداث هذه الإعانة الجديدة، وزيادة الحد الأقصى لعدد الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0-15 المستفيدين من ثلاثة أطفال إلى خمسة أطفال، وزيادة القيمة الحقيقية للإعانات المتغيرة للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0-15 سنة إلى زيادة حقيقية قدرها 77 في المئة في متوسط قيمة التحويل إلى الأسرة المستفيدة. وإرتفع متوسط القيمة الحقيقية من 18.5 ريال في عام 2003، إلى 32 ريال في عام 2012.

ماذا تعني هذه التغيرات بالنسبة للطبيعة المزدوجة للبرنامج؟ من ناحية، تشير هذه التغيرات إلى وجود أولوية واضحة للأطفال، وبخاصة الأطفال الصغار، وذلك لأن الأسر التي لديها أطفال تتراوح أعمارهم بين 0-15 سنة تستفيد من الزيادة في قيمة الإعانة المتغيرة. ومن ناحية أخرى، يحق فقط للأسر شديدة الفقر التي لديها أطفال تتراوح أعمارهم بين 0-6 سنوات الحصول على إعانة تعادل فجوة الفقر المدقع. وبالتالي فإن القضاء على الفقر المدقع مكفول فقط للعائلات التي لديها أطفال صغار.

وفي نوفمبر 2012 تم تمديد إعانة برنامج البرازيل قلب حنون لتشمل جميع الأسر التي لديها أطفال تتراوح أعمارهم بين 0-15 سنوات ويعيشون في فقر مدقع، وفي فبراير عام 2013 تم تمديد إعانة البرنامج لتشمل جميع الأسر التي تعيش في فقر مدقع بغض النظر عن تكوين الأسرة. ثم تم إعادة تسمية هذه الإعانة بإسم إعانة التغلب على الفقر المدقع – وهي واحدة من المكونات الرئيسية لخطة البرازيل بدون فقر مدقع. ونظراً لأن هذه الإعانة تأخذ في الإعتبار فجوة الفقر الكلية للأسرة - أي الفرق بين نصيب الفرد من الدخل الشهري للأسرة كما ورد في الإقرار الذاتي في السجل الموحَّد وبين خط الفقر المدقع (70 ريال للفرد) كل الأسر شديدة الفقر يجب أن تحصل على تحويل كاف، من حيث المبدأ، لإجتياز تلك الفجوة على أساس الفرد. وبالتالي ، وضعت الحكومة حداً أدنى للدخل لا يوجد أدناه أي مواطن برازيلي وأسرته طالما كان مُسجلاً في السجل الموحد.

إن التغييرات الأخيرة في هيكل إعانة بولسا فاميليا كانت مستوحاة إلى حد كبير من ورقة مناقشة نشرها معهد البحوث الإقتصادية التطبيقية بعنوان "القضاء على الفقر المدقع: هدف في متناول البرازيل" (أوسوريو سواريس و سوزا 2013). في هذه الورقة ، دعا المؤلفان إلى أنه ينبغي إحلال الإعانة الأساسية بتحويل لكل فرد يساوي قيمة خط الفقر. وبالتالي، فإن الأسر شديدة الفقر تحصل على تحويل يساوي 70 ريالاً مضروب في عدد أفراد الأسرة، بغض النظر عن فجوة الفقر المحددة لتلك الأسر. هذا هو النهج الراديكالي عن النهج الذي تبنته في وقت لاحق وزارة التنمية الاجتماعية ومكافحة الجوع و المذكور أعلاه. وكما قال المؤلفان أن "برنامج بولسا فاميليا سيصبح برنامج ضمان حد أدنى من الدخل يغطي بالكامل السكان شديدي الفقر." ومن شأن هذه التوسعة لبرنامج بولسا فاميليا أن تكلف 0.45 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي وفقا لعملية المحاكاة التي أجراها المؤلفان، بما في ذلك تكلفة الحد من خطأ الإستبعاد من خلال "البحث النشط ."

ماذا عن عنصر بدل الطفل في برنامج بولسا فاميليا، وخاصة بالنسبة للأسر الفقيرة والضعيفة؟ يقترح سواريس و سوزا (2012) دمج كل من الإعانات المتغيرة في برنامج بولسا فاميليا، وبدل الأسرة للعمال ذوي الأجور المتدنية في القطاع الرسمي (راتب الأسرة) [2] وخصم ضريبة الدخل للأطفال المعالين معاً في بدل شامل للطفل. وقد إتخذت إصلاحات مماثلة في أوروجواي والأرجنتين نتيجة لتطور برامج التحويلات النقدية المشروطة، ولكن للأسف هذه المناقشة لا يبدو أنها على جدول الأعمال في البرازيل. هناك صور لعدم العدالة واضحة في التحويلات من الدولة إلى الأطفال في البرازيل يمكن أن يعالجها البدل الشامل للطفل.

من وجهة نظر مؤسسية يبدو في المستقبل، أن الطبيعة المزدوجة لإعانة برنامج بولسا فاميليا ستفضي إلى برنامجين مختلفين، برنامج غير مشروط أستهدف الحد الأدنى للدخل لمعالجة الفقر المدقع، وهذا هو الإتجاه الذي إستوعب في الآونة الأخيرة الجانب الأكبر من موارد البرنامج، وبدل شامل للطفل. ويمكن دمج الإعانة المتغيرة مع التحويلات التي ترتكز الأخرى على الأطفال ، كما إقترح سواريس وسوزا (2012)، بهدف تعميم، وترشيد التحويلات من الدولة للأسر التي لديها أطفال. وهذا الأخير هو أحد المكونات الرئيسية للحماية الإجتماعية في العديد من الدول المتقدمة. ومع ذلك ، تتم التحويلات للأطفال في البرازيل من خلال نظام غير عادل يتكون من ثلاث طبقات. ويترك هذا النظام أساساً أولئك الأطفال الذين تقع أسرهم في منتصف توزيع الدخل وذلك لصالح الأسر التي تقع في طرفي التوزيع - الأسر الفقيرة و الأسر الغنية.

المراجع:

Osorio, R., S. Soares and P. Souza (2011). 'Erradicar a Pobreza Extrema: um objetivo ao alcance do Brasil', *Texto para Discussão*, No. 1619. Brasília, Ipea.
Osorio, R., and P. Souza (2013). 'Bolsa Família after Brasil Carinhoso: an analysis of the potential for reducing extreme poverty', *Policy Research Brief*, No. 41. Brasília, IPC-IG.
Soares, S. and P. Souza (2012). 'No Child Left Without: a universal Benefit for Children in Brazil', *Policy Research Brief*, No. 27. Brasília, IPC-IG.

ملاحظات:

1. حاليا 15.5 في المئة من الأسر المستفيدة ليس لديهم أطفال.
2. من المثير للإهتمام أن نلاحظ أن برنامج أجر الأسرة يتضمن أيضا شروطاً تتعلق بالصحة والتعليم.

مركز السياسة الدولي للنمو الشامل (IPC – IG)
مكتب السياسة الإنمائية، برنامج الامم المتحدة الانمائي.
SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasilia, DF - Brazil

بريد إلكتروني : ipc@ipc-undp.org
الموقع على الشبكة العالمية : www.ipc-undp.org
ت : +55 61 2105 5000

الآراء التي أعرب عنها في هذه الصفحة هي آراء الكتاب وليس بالضرورة آراء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو حكومة البرازيل.

اضغط و علق