

المركز الدولي لمكافحة الفقر

رسالة
قصيرة

العدد
رقم :-
17

أكتوبر 2005

ثلاثة نماذج للدعم الاجتماعي

اليخاندرو غرينسيان
المركز الدولي لمكافحة الفقر - البرازيل

يقوم بتأمين الوظيفة لمن يريد الحصول عليها فمن جهة على الأسرة أن تكسب المال ومن جهة أخرى هي مخولة باستحقاقه، وبما أن هذا البرنامج يطبق على القوى العاملة غير المؤهلة فإنه من المتوقع أن يكون البرنامج ذاتي الانتقاء أي أن الشخص المحتاج فعلاً للعمل هو الذي سيقتدم إليه للحصول على وظيفة، وتشير التوقعات المتحفظة إلى أن هناك أكثر من 40 مليون أسرة لم تحصد ثمار الازدهار الاقتصادي الذي بدأ بالإصلاحات التي تمت في عام 1991. وعلى الرغم من أن الغاية الأساسية للقانون كانت الحماية من نقص الغذاء إلا أن آثاره المحتملة تضاعفت لتتجاوز ذلك بكثير، حيث أن تطبيق القانون بشكل فعال سوف يؤدي إلى نمو القطاع الزراعي وزيادة الأجور ويخلق ممتلكات ريفية قوية تنعش الأسواق والصناعات المحلية وتحد من الهجرة من الريف إلى المدينة. إن كون هذا القانون يقدم الدعم المالي إلى الأسر ككل وليس إلى الأفراد يؤثر قلق البعض من أن يتم استثناء المرأة خلال المناقشة من أجل الحصول على الوظائف، كما أن منتقدي القانون يدعون بأنه غير مجدي ويشجع على الفساد وفوق كل ذلك لا يمكن تحمل كلفته البالغة 10 بلايين دولار سنوياً. بشكل أساسي كان الهدف من هذا القانون هو توفير الوظيفة لمن يستحق وعندما يريد ولكن نظراً للتدرج في تطبيق مراحل الممتدة على خمس سنوات فإن هذا القانون لن يكلف أكثر من 1% من الناتج المحلي الإجمالي في حال تم تطبيقه على كامل البلاد، إنها كلفة تستحق الدفع لإبعاد شبح الفقر والحاجة عن الملايين من السكان، وإن حقيقة أن 1% من الناتج المحلي الإجمالي سوف يغير الحياة الكثير من فقراء الهند يوضح الحصة الضئيلة لهؤلاء من توزيع الثروة في البلاد.

نتنقل أخيراً إلى العاصفة التي أثارها اقتراح للحصول على منحة الدخل الأساسي للجميع في جنوب إفريقيا، حيث تم في عام 2002 وبتزكية أعضاء لجنة الحكومة إقرار برنامج الدعم الاجتماعي (التمول التكافلي (solidarity grant) - الذي يمنح مبلغاً شهرياً لكل مقيم بشكل قانوني في البلاد منذ ولادته وحتى وفاته بغض النظر عن مستوى الدخل والعمر. نظر العديد إلى الفكرة على أنها غير قابلة للتطبيق ولكن الجماعات المساندة للبرنامج أبقت الجدل دائراً حوله، حيث يدعي مناصرو البرنامج بأنه مجدي ويمكن تحمل تكاليفه وسوف يعزز تطبيق الحق في الضمان الاجتماعي الذي ضمنه دستور عام 1996 من خلال منح القدر اليسير من الأمان الاقتصادي لأكثر من نصف سكان جنوب إفريقيا المغومرين بالفقر منذ أمد طويل. إن الغالبية العظمى من هؤلاء محرومة من الدخل لدرجة أنها لا تستطيع الحصول حتى على الخدمات الحكومية مما يقلل من فعالية الإنفاق الحكومي الاجتماعي، فبينما تساعد استراتيجيات تخفيف فرص العمل نسبة ضئيلة من العاطلين عن العمل والذين تفوق نسبتهم 40% من السكان فإن العديد بدورهم لا يحصلون على أي نوع من الدعم أو الضمان الاجتماعي. إن فكرة تقديم دعم مادي غير شرطي للسكان تبدو خيالية أو طوباوية ولكن في الحقيقة هناك مكان تم فيه تنفيذ هذه الفكرة على الأرض حيث كانت ألاسكا حتى عام 2004 تقدم مبالغ مالية سنوية قدرها 2000 دولار أمريكي لكل شخص تجاوزت إقامته فيها سنة واحدة ولهذا فإن ألاسكا لديها الحجة الأقل في الدخل بين الأغنياء والفقراء على مستوى الولايات المتحدة الأمريكية.

إن هذه التجارب التي استعرضناها سابقاً قابلة للتطبيق في العديد من الدول، لكن ذلك لا يعني إمكانية نسخها وتنفيذها بشكل واحد بين الدول المختلفة فقد لا تناسب بنودها كل الحالات أو الدول كما أنها ليست الوسيلة الوحيدة للحماية من الفقر أو الوقاية منه، فمثلاً في الدول ذات الفقر المرتفع فإن برنامجاً يقوم على استهداف فئات معينة بالإعانات المالية غير مناسب لها حيث يتطلب هذا النوع من البرامج قدرات مؤسسية عالية قادرة على مسح الفئات المستفيدة من البرنامج ومراقبة توافق مؤهلات المستفيدين مع شروط البرنامج. أما الدول ذات الفروق الطبقيّة الكبيرة فقد تكون غير مستعدة كفاية لتطبيق برامج تدعم الفقراء ظاهرياً فقط، حيث إن تحديد مدى إمكانية تطبيق البرنامج بفاعلية يتطلب بحثاً تجريبياً لمعرفة جدواه الاقتصادية إضافة إلى تحديد قدرته على إبعاد شبح الفقر عن الفئات المستهدفة. وأخيراً يبدو أن هناك عدة نماذج من برامج الدعم الاجتماعي يمكن للدول اختيار ما يناسبها منها وهذا بعد ذاته خبر جيد.

مراجع

K Nota bene: See Mehrotra's One Pager 16 on India Employment Guarantee Act. (OnePager's editors)..C

شكل الدعم الاجتماعي على مدى ما يقارب عقد من الزمن، إحدى المكونات الأساسية لاستراتيجيات مكافحة الفقر، ونبدأ الحديث من انعقاد المنتدى الاجتماعي الأوروبي في بوليفيا عام 1986 والمدعوم من قبل البنوك المختلفة. لقد قامت الدول واحدة تلو الأخرى بتشكيل إستراتيجية الفقر التي تخصها وعلى رأسها برنامج التضامن المكسيكي (Mexico's Solidaridad) والذي ما لبث أن تلاثى بريقه بمرور الزمن، وستعرض هنا لأهم البرامج ذات العلاقة والتي حققت نتائج مهمة على الصعيد الوطني في البلدان التي نفذت فيها. نبدأ من برنامج الدعم الاجتماعي "تقدم Progresa" والذي يعرف الآن باسم "برنامج الفرص" Oportunidades حيث تم إنشائه في عام 1997 في المكسيك وحاز على اهتمام الحكومات والماتحين لكونه بشكل نموذجاً جديداً من الدعم الاجتماعي. قام هذا البرنامج على أساس منح الأمهات في كل أسرة فقيرة مبلغ نقدي كل شهرين بشرط أن تصرف الأسرة هذا المبلغ على تعليم الأطفال وتحسين نوعية نظامهم الغذائي بالإضافة إلى الالتزام بجداول اللقاح والزيارات الدورية للعيادات الصحية. كانت الغاية الأساسية من تحديد أوجه إنفاق المبالغ الممنوحة هو تخفيض نسبة الفقر الحالي من خلال الدخل الإضافي ومنع الفقر المستقبلي من خلال الاستثمار في رأس المال البشري. لقد وفر هذا البرنامج المال لخمس مائة أسرة تشكل ربع سكان المكسيك، حيث ظهرت نتائج البرنامج الفعالة على أرض الواقع من خلال ازدياد نسبة النمو والصحة لدى الأطفال وانخفاض كبير في نسبة تسرب الأطفال من المدارس، ونتيجة لخطوة دعم استكمال التعليم للخريجين في البرنامج فقد انخفض معدل تسرب الإناث من المدارس مقابل الارتفاع في نسبة انتقالهم من مرحلة التعليم الأساسي إلى مرحلة التعليم الثانوي.

لقد شكل نجاح هذا البرنامج حافزاً قوياً جعل العديد من الدول تنشئ برامج مشابهة له، منها برنامج الدعم الاجتماعي (الأسر العاملة (Familias en Acción) الذي تم إنشائه في كولومبيا عام 2001 والمستمر حتى الآن، حيث استهدف البرنامج الأمهات في فئة أفقر 20% من الأسر، وقد تألف برنامج الدعم من قسمين هما الإعانات الغذائية والإعانات النقدية الشهرية. وخلال وقت قصير ازداد استهلاك الأسر بشكل ملحوظ وكانت الحصة الأكبر من زيادة الإنفاق يتم صرفها على الأغذية الغنية بالبروتين وملابس الأطفال وفي نفس الوقت كانت نسبة الحضور إلى المدارس والمراكز الصحية ترتفع أيضاً. أما في البرازيل وعلى الرغم من البداية غير المشجعة لبرنامجها للدعم الاجتماعي (التبادل العائلي (Bolsa Familia) - إلا أنه تم من خلاله منح مبالغ نقدية شهرية لأكثر من ثمانية ملايين أسرة حيث يتم إنفاق معظم هذه المبالغ على الغذاء، ويتم صرف 75% من هذه الإعانات للفئتين الأكثر فقراً والأقل دخلاً من الأسر في البلاد، ومن المتوقع أن يضم هذا البرنامج ثلاثة ملايين أسرة إضافية في العام التالي. وفي نيكاراغوا حيث تم تطبيق برنامج الدعم الاجتماعي "حماية المجتمع Red de Protección Social" فقد أدى تطبيق هذا البرنامج إلى ارتفاع إنفاق الأسر الحاصلة على الدعم بنسبة 40% وكان معظم الإنفاق يتركز على الغذاء، أما بالنسبة للتعليم فقد ارتفعت نسبة الالتحاق الأطفال بالمدرسة مما أدى بدوره إلى انخفاض نسبة الأطفال العاملين، ولكن الأثر الأكبر والأكثر أهمية كان الارتفاع الواضح في نسبة النمو السليم بين الأطفال، حيث انخفضت نسبة النمو غير السليم من 42% إلى 37% خلال سنتين فقط من البدء بتطبيق البرنامج. وهذا يثبت أن برنامج الدعم الاجتماعي المصمم بشكل جيد والمنفذ بالشكل المناسب والذي يتم تقييمه بشكل دوري يمكن أن يفيد الفقراء بشكل كبير وبأكثر من المتوقع.

نتنقل إلى الهند حيث تم إقرار القانون الوطني للتوظيف المضمون لسكان الريف في أغسطس المنصرم والذي اعتبر أبرز القوانين الصادرة في تاريخ التشريع الهندي منذ عام 1947. وينص هذا القانون على إلزام الدولة بإيجاد وظيفة مضمونة لمدة 100 يوم بالحد القانوني الأدنى للأجور لطالب العمل وفي حال مالم يتم إيجاد وظيفة خلال 15 يوماً من تاريخ تسجيل طلب الوظيفة، فيتم منح صاحب الطلب إعانة مالية محدودة. إن ما يميز هذا القانون هو ضمانه لأجر العمل وسعيه لحماية الحق في العمل الذي ضمنه الدستور الهندي والذي يعتبر العامل الأساسي لتحقيق الحق في الحصول على الغذاء. وعلى خلاف برامج الدعم الاجتماعي التي تم استعراضها سابقاً والتي تقوم بمنح إعانات مالية شرطية للأسر عند تحقق شروطاً معينة، فإن هذا البرنامج

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

المركز الدولي لمكافحة الفقر (IPC)
SBS – Ed. BNDES, 10º andar
70076 900 Brasilia DF Brazil
Telephone: +55 61 2105 5000

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

www.undp-povertycentre.org
<mailto:povertycentre@undp-povertycentre.org>