الحماية الاجتماعية للفقراء والضعفاء

هي أحد الأساسات التي يقوم عليها الحد من الفقر ومن سوء التغذية

الرسالة الرئيسية

الحماية الاجتماعية أمر حاسم الأهمية للتعجيل بالحد من الفقر.

أولاً، لأنه يمكن لهذه الحماية أن تحمي أضعف الأفراد الذين لا يستفيدون من النمو الاقتصادي. وثانياً، يمكن للحماية الاجتماعية، إذا أُحسن هيكلتها، أن تُسهم مباشرةً في تحقيق نمو اقتصادي أسرع عن طريق تنمية الموارد البشرية وتعزيز قدرة الفقراء، ولا سيما أصحاب الحيازات الصغيرة، على إدارة المخاطر والأخذ بتكنولوجيات محسَّنة ذات إنتاجية أعلى.

يسهم النمو الاقتصادي المنصف والقوي القائم على نمو الاقتصاد الزراعي والريفي في البلدان المنخفضة الدخل مساهمةً كبيرةً في تحسين إمكانية الحصول على الطعام وتحسين تغذية الفئات الشديدة الفقر. بيد أن بعض التغييرات التي تصبح ممكنة بفعل النمو الاقتصادي تستغرق وقتاً لكي تؤتي أُكلها، كما أن أكثر فئات السكان احتياجاً كثيراً ما لا تستطيع الاستفادة في الحال من الفرص المتولدة عن هذا النمو. ولذلك، فإن الحد من الفقر يتطلب الاهتمام على نحو محدد بالتدخلات القصيرة الأجل والتدخلات الطويلة الأجل على السواء، وهو ما يُشار إليه كثيراً بعبارة "نهج المسار المزدوج".[٥٤] ويمكن لأدوات الحماية الاجتماعية أن تنشئ رابطاً بين المسارين،[٥٥] لأنها تؤدي دوراً حاسم الأهمية في ضمان أن يُسهم النمو الاقتصادي في الحد من الجوع وسوء التغذية على أسرع وجه ممكن. وتُسهم الحماية الاجتماعية في هذا الصدد بطريقتين مختلفتين. فهي، أولاً، يمكن أن تساعد البلدان على الحد من سوء التغذية بسرعة أكبر مما كان سيحدث بدونها. ثانياً فإنها، إذا أُحسن هيكلتها، قد تُسهم بصورة مباشرة في تحقيق نمو اقتصادي أسرع. ومما يساعد في هذا المضمار التمييز مفاهيمياً بين هذين الإسهامين؛ بيد أن أي سياسة بعينها أو أي برنامج بعينه يمكن أن يُسهما في هذين المجالين كليهما في آن واحد.

وتوجد مجموعة واسعة من السياسات والأدوات التي تدخل ضمن اختصاص نظام الحماية الاجتماعية (الشكل ١٨). أمّا شبكات الأمان الاجتماعي، أو المساعدات/التحويلات الاجتماعية الموجَّهة عادة إلى الفقراء والتي تتطلب مساهمة مالية من المستفيدين، فلا تشكل إلا

الشكل ١٨

الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية للحكومة الملكية لكمبوديا

ملاحظة: يشير المستطيل المرسوم بالخط المتقطع في الرسم البياني إلى تدابير الحماية الاجتماعية التي تستهدف الفقراء.

المصدر: مجلس التنمية الزراعية والريفية في كمبوديا. ٢٠١١. استراتيجية الحماية الاجتماعية الوطنية للفقراء والمستضعفين (٢٠١١-٢٠١٥).

مكوناً واحداً من مكونات الحماية الاجتماعية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحماية الاجتماعية تشمل جوانب سياسات سوق العمل وخيارات التأمين، مثل المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات والتأمين الصحي، فضلاً عن جوانب من السياسات القطاعية المتعلقة بالتعليم والصحة والتغذية وفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) والزراعة.[٥٦]

شبكات الأمان الاجتماعي الرامية إلى تحسين الأمن الغذائي والتغذية

إن شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة لصالح المزارعين الفقراء وأصحاب الحيازات الصغيرة قد ظلت من الناحية التقليدية غير قائمة على الاشتراكات، فهي لا تتطلب مساهمات مالية يدفعها المستفيدون. وتوجد طائفة واسعة جداً من هذه الأدوات تشمل إجراء تحويلات (مشروطة أو غير مشروطة، نقدية أو عينية) وتقديم إعانات كما تشمل الأشغال العامة. بيد أن عدداً متزايداً من الحكومات يقوم باستخدام برامج للتأمين البالغ الصغر في مجالي الصحة و/أو الزراعة من أجل الفقراء. فالاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية التي استحدثتها

الإطار ٦

تصميم التحويلات على نحو يعزّز التمكين الاجتماعي والاقتصادي للمرأة

أظهر قدر كبير ومتنام من الأدلة أن زيادة الموارد في أيدي النساء (وليس الرجال) له تأثير إيجابي على رفاه الأُسر، وخاصة صحة الأطفال (معدلات بقاء الأطفال على قيد الحياة ومعدلات تغذيتهم) وتعليمهم.[١]

- فالأدلة المتاحة من سري لانكا تبين أن استهلاك الطعام في الأُسر المعيشية يكون أكثر تنوعاً عندما تكون للنساء سيطرة أكبر على دخل الأُسرة المعيشية.[٢]
- في البرازيل، قام برنامج "الإعانات الأُسرية" (Bolsa Familia) بزيادة مشاركة المرأة في العمل بنسبة ١٦ في المائة فيما بين الأُسر المعيشية المستفيدة والأُسر المعيشية غير المستفيدة.[٣] كما أن التحويلات النقدية التي وضعت النقود مباشرة في أيدي النساء أدت أيضاً إلى زيادة مكانة المرأة داخل الأُسرة المعيشية (برنامج الإعانات الأُسرية البرازيلي[٤]) وتقوية اعتزازها بنفسها والتمكين الاقتصادي لها (برنامج التقدم/الفرص المكسيكي[٥]).
- أدى برنامج التحويلات النقدية الاجتماعية أيضاً في ملاوي إلى خفض أنشطة النساء والأطفال الجالبة للخطر مثل الاشتغال بالجنس لأغراض تجارية[٦] أو أعمال الأطفال الخطرة.
- تبين أيضاً أن البرامج المشروطة بانتظام الأطفال في مدارس قد زادت من انتظام البنات في المدارس في نيكاراغوا[٧]، كما تبين من تقييم لبرنامج وجبات منتصف النهار في الهند أن البنات المشمولات بالبرنامج كان احتمال إتمام تعليمهن بالمدارس الابتدائية أكبر بنسبة ٣٠ في المائة.[٨]

ويمكن أيضاً لنوع الغذاء المحوَّل أن يُحدث فارقاً من حيث التأثير النسبي على أعضاء الأُسرة المعيشية المختلفين. فالأدلة المستقاة من دراسة أجراها المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية في بنغلاديش قد أوضحت أن مأخوذ النساء من الطاقة الغذائية ازداد نسبياً بقدر أكبر عندما جرى توزيع غذاء أساسي أقل تفضيلاً (دقيق القمح الكامل)، في حين أن مأخوذ الرجال من السعرات قد ازداد نسبياً بقدر أكبر عندما جرى توزيع الغذاء الأساسي الأكثر تفضيلاً (الأرز).[٩]

ومن أجل زيادة سيطرة المرأة على التحويلات، فقد يكون من المعقول في بعض الظروف توزيع التحويلات في شكل طعام لأن الطعام في كثير من المجتمعات يُنظر إليه على أنه مجال المرأة. ولذلك فمن الأكثر احتمالاً أن يكون للمرأة السيطرة على استخدام تحويلات الطعام وتحويلات الأدوات المماثلة للنقود المربوطة بالطعام.[١٠] كذلك، فإن جعل التحويلات مشروطة بالقيام بأنشطة في حقل المرأة، مثل أخذ الأطفال إلى العيادات الطبية، يمكن أن يضمن إعطاء التحويلات النقدية للمرأة، وليس لرب الأُسرة المعيشية (وهو عادة ما يكون ذكراً). بيد أن من المهم أن تراعي البرامج مطالب الوقت الملقاة على عاتق المرأة وذلك لأن الأدلة تبين أن قيود الوقت يمكن أن تؤثر على النتائج المتعلقة بالتغذية.[١١]

المصادر: يرجى الاطلاع عليها في الصفحات ٦٧ و٦٨.

الحكومة الكمبودية مؤخراً تعطي أولوية لتوفير شبكات الأمان الاجتماعي من أجل الفقراء والضعفاء ولكنها تشمل أيضاً خدمات تأمين على الصحة ترتكز على المجتمع المحلي وتتطلب اشتراكات يدفعها الفقراء كجانب من جوانب الحماية الاجتماعية (الشكل ١٨).

يمكن تسليم **التحويلات** مباشرة كمبلغ نقدي أو كتقدمة عينية أو كمزيج من التحويلات النقدية والعينية وهو ما يحدث بدرجة متزايدة (أنظر الإطار ٦). وتزود برامج التحويلات النقدية الأشخاص بنقود، في حين أن قسائم الصرف تشمل تقديم كوبونات تسمح بشراء مقدار محدد من الطعام (قسائم ترتكز على سلع) أو الطعام المقابل لقيمة نقدية محددة (قسائم ترتكز على القيمة) ويمكن أن تكون بهيئة إلكترونية أو ورقية. ويمكن استخدام القسائم أيضاً لدعم المدخلات الزراعية بصورة أكثر فعالية، مثل قسائم الحصول على البذور المحسَّنة أو الأسمدة أو الخدمات.

ويمكن أن تكون عمليات توزيع الأغذية والمبالغ النقدية مشروطة أو غير مشروطة. فالتحويلات المشروطة كثيراً ما ترتكز على امتثال المستفيدين لشروط معينة، مثل الحضور في عيادات صحية، أو القيد في مدرسة والانتظام فيها، أو تلقي تعليم بشأن التغذية فيجري بذلك تنفيذ نهج المسار المزدوج المتعلق بتحقيق الأهداف القصيرة الأجل والأهداف الطويلة الأجل. وهذه التحويلات المشروطة تشمل التغذية المدرسية (وجبات مدرسية و/أو وجبات سريعة مثل البسكويت العالي الطاقة و/أو حصص إعاشة تُؤخذ إلى المنزل ويمكن تقديمها في شكل طعام أو نقود) فضلاً عن تحويلات نقدية أو عينية مشروطة ترتكز على الرعاية الصحية (أنظر الإطار ٧). وفي دراسة أُجريت مؤخراً، ساق المؤلفون حججاً مفادها أنه بينما يمكن لبرامج التغذية المدرسية أن تؤثر على النتائج التعليمية لتلاميذ المدارس وأن تؤدي، بدرجة أقل، إلى تعزيز التغذية لأُسر

الإطار ٧

هل التحويلات النقدية كافية لتحسين التغذية؟

من المواضيع التي تحظى بنقاش كبير هي ما إذا كان يمكن للتحويلات النقدية أم لا أن تحقق الأهداف المتعلقة بالتغذية. وعلى سبيل المثال، تبين من البحوث المتعلقة بإندونيسيا أن المرونة الدخلية لبعض المغذيات الدقيقة الرئيسية (مثلاً، الحديد، والكالسيوم، وفيتامين ب١) كانت أعلى بكثير أثناء أزمة الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨ منها في أي سنة عادية.[١] فعندما تعصف صدمات أسعار السلع الأساسية بالأُسر المعيشية الفقيرة، ستقوم هذه الأُسر بحماية استهلاك هذه الأغذية الأساسية ولكنها لن تكون قادرة على حماية تنوع التغذية ما ينتج عنه إلحاق آثار ضارة بوضعها التغذوي.[٢] وتكون أشد فئات السكان تأثراً هي تلك التي لديها أعلى احتياجات تغذوية، بمن في ذلك صغار الأطفال والحوامل والمرضعات والمرضى المزمنون. ونتيجةً لذلك، فكثيراً ما يُكتشف أن حالات هزال الأطفال وفقر الدم لدى الأطفال هي أولى نتائج الأزمات الغذائية. وفي ظل هذه الأوضاع، فإن وجود تحويل نقدي بسيط أثناء فترة ارتفاع الأسعار (أو صدمة الدخل) قد يكون كافياً لحماية استهلاك بعض - ولكن ليس جميع - المغذيات الدقيقة.

ولكن النقاش يذهب إلى أبعد من مسألة مدى ملاءمة التحويلات النقدية أثناء فترات ارتفاع الأسعار. ففي السياقات التي كانت فيها أوضاع الإنتاج وإمكانية الوصول والاستفادة رديئة، جرى الإعراب عن شواغل بخصوص ما إذا كانت التحويلات النقدية يمكن أن يكون لها تأثير إيجابي على التغذية نظراً إلى أن استهلاك بعض المغذيات الرئيسية لا يتجاوب بشكل خاص مع الدخل على ما يبدو.[٣] وفي ظل هذه الأوضاع، يُحتمل أن يلزم إيجاد برامج محددة لتكملة التغذية. ومن غير المحتمل أيضاً أن تكون التحويلات النقدية ملائمة لمنع توقف النمو/التقزّم لدى الأطفال دون سن العامَيْن، إذ يلزم عندئذ اتباع أغذية تتسم بكثافة مرتفعة في المغذيات ولكن هذه الأغذية قد تكون غير متوافرة في السوق المحلية.

وتشير النتائج المستمدة من برنامج شبكات الأمان الإنتاجية في إثيوبيا بشأن تأثيرات التحويلات الغذائية والنقدية أثناء فترات ارتفاع أسعار الأغذية إلى أنه عندما يتعلق الأمر بالأمن الغذائي المبلَّغ عنه ذاتياً تكون التحويلات الغذائية أو صفقات "النقد مضافاً إليه الغذاء" أكبر من التحويلات النقدية غير المربوطة بمؤشر.[٤] ويخلص المؤلفان إلى أن أي برنامج للحماية الاجتماعية يهدف إلى تعزيز أو حماية الأمن الغذائي للأُسرة المعيشية يجب أن يأخذ بآليات تحصّن التحويلات الاجتماعية من الصدمات مثل ارتفاعات أسعار الأغذية. وهكذا يمكن، أثناء فترة ارتفاع الأسعار، أن تكون القسائم القائمة على السلع أكثر ملاءمة من القسائم النقدية.

وتوجد دراسة أخرى، عن تأثير مشروع ريادي للتحويلات الغذائية والنقدية في فترة ما بعد موجات المد الزلزالي (التسونامي) في سري لانكا، تبين منها أن الأُسر المعيشية المتلقية للتحويلات النقدية كان يوجد لديها احتمال أكبر، من الأُسر المعيشية المتلقية للأغذية، لإنفاق بعض مواردها على تحسين تنوّع نظمها الغذائية عن طريق شراء حبوب أكثر تكلفة وزيادة مقادير القمح ومنتجات الألبان والأغذية المجهّزة.[٥] وقد تحققت زيادة التنوّع في الاستهلاك على حساب خفض استهلاك الغذاءين الأساسيين ألا وهما الأرز والقمح. وتَحدث هذه الآثار بصورة رئيسية لدى أفقر الأُسر المعيشية المستفيدة. بيد أن العمل الجاري في النيجر، الذي يقارِن بين التحويلات الغذائية والتحويلات النقدية، يُظهر أن أغلبية الأُسر المعيشية تفضل الأغذية وأن الأُسر المعيشية المتلقية للأغذية تميل إلى إيجاد تنوّع أكبر في نظمها الغذائية واتباع استراتيجيات تكيّف أقل ضرراً.

المصادر: يرجى الاطلاع عليها في الصفحة ٦٨.

الأشخاص المستفيدين، فإنه يُنظر إليها في أفضل حال على أنها برامج تحويلات يمكن أن تتيح شبكة أمان اجتماعي واستثمارات في رأس المال البشري.[٥٧] فالتحويل المرتكز على القيمة في مجال التغذية المدرسية يعزّز قدرة الأُسر المعيشية، بمن في ذلك المزارعون، على التغلب على الصدمات وعلى إدارة المخاطر. وهو أمر يمكن أن يؤدي إلى رفع الإنتاجية وتحسين النتائج الجنسانية وذلك عن طريق رفع مستويات التعليم.[٥٨]

أما التحويلات غير المشروطة فتشمل توزيع الأغذية العامة والتغذية التكميلية والطارئة وبرامج التحويلات النقدية، التي تستهدف عادة الفئات الضعيفة ولكنها لا تتطلب من المستفيدين القيام بعمل معين. وتستهدف التغذية التكميلية والطارئة الحوامل والمرضعات أو الأطفال دون سن عامين في إطار برنامج نافذة الفرصة لـ"الألف يوم." وقد تكون البرامج وقائية أو ملطِّفة، وهو ما يحدد ما إذا كانت تؤدي مهمة تأمين أو مهمة مساعَدة.

والإعانات التي تؤثر على الأسعار التي يدفعها الفقراء يمكن أيضاً أن تعمل كشبكات أمان اجتماعي غير مباشرة وذلك بزيادة القوة الشرائية للأسر المعيشية عن طريق بيع أغذية معينة ومدخلات زراعية بأسعار أدنى. وهي تُستخدم على نطاق واسع في بنغلاديش والهند وفي جميع أرجاء الشرق الأدنى. ويمكن تعميم الإعانات (جعلها شاملة) أو توجيهها لمستفيدين محددين وهي كثيراً ما تُحبّذ كطريقة لحماية الفقراء. والإعانات العامة المتاحة للجميع هي أيسر أنواع الإعانات إدارةً وتحظى بأكبر دعم سياسي. بيد أن المنتقدين يرون أن الإعانات العامة تراجعية بشكل عام من حيث أن مزاياها تصل إلى الأغنياء بشكل غير متناسب أكثر من وصولها إلى الفقراء (لأن الأغنياء يستهلكون أكثر من الفقراء بوجه عام من حيث المجموع) وأنها باهظة التكلفة إلى أبعد حد وتؤدي إلى استبعاد الإنفاق على المنافع العامة التي لا بد منها من أجل تحقيق النمو الاقتصادي الطويل الأجل. ففي عام ٢٠٠٨، على سبيل المثال،

الإطار ٨

مكافحة سوء التغذية في المناطق الحضرية: نظام الأمن الغذائي الريادي في مدينة بيلو هوريزونتي

تعتبر مدينة بيلو هوريزونتي ثالث أكبر مدينة في البرازيل إذ يبلغ عدد سكانها نحو ٢,٥ مليون نسمة. وفي أوائل التسعينيات من القرن العشرين، كان نحو ٣٨ في المائة من سكانها يعيشون تحت خط الفقر وكان قرابة ٢٠ في المائة من الأطفال دون سن الثالثة يعانون من سوء التغذية. وقد دفع هذا الحجم الكبير للمشكلة إلى وضع استجابة هيكلية متعددة الأوجه من جانب الحكومة التي قامت على نحو ناجح بتحويل حق الإنسان في الحصول على أغذية كافية كماً ونوعاً على السواء إلى واقع فعلي.

وأدى هذا البرنامج إلى خفض معدل وفيات الأطفال بنسبة ٦٠ في المائة وأثّر تأثيراً كبيراً على سياسة البرازيل الوطنية للقضاء التام على الجوع، وذلك باستخدام نحو ٢ في المائة فقط من الميزانية السنوية للمدينة. وتلقى البرنامج جوائز من منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومن مجلس مستقبل العالم. ويتألف البرنامج العام من أكثر من ٢٠ برنامجاً متشابكاً بدرجة مرتفعة يدعم كل منها الآخر ويكمله. والعناصر الرئيسية لهذا البرنامج هي كما يلي:

- إدارة المشروع إدارة مركزية بواسطة قسم أنشئ خصيصاً لذلك داخل البلدية.
- دعم الزراعة الحضرية بحدائق مجتمعية في المناطق الفقيرة وبحلقات عمل تدريبية لتشجيع الزراعة الناجحة.
- توفير منافذ مبيعات خاصة لأصحاب المتاجر الخضراء التجارية في أكثر الأسواق شعبية إذا كانوا سيعرضون ٢٥ منتَجاً صحياً على الأقل بسعر منخفض ثابت.
- توفير أكشاك بيع في السوق لصغار المزارعين القادمين من المنطقة المجاورة لكي تتاح لهم الفرصة للبيع مباشرةً للمستهلكين.
- إنشاء برنامج معلومات عن التغذية يستهدف المناطق الفقيرة من المدينة، بما في ذلك تقديم دروس مجانية في الطهي. ويقوم فريق يتألف من موظفين من إدارات الصحة والتعليم والرياضة والعمل الاجتماعي والأمن الغذائي بتنسيق شؤون هذا البرنامج.
- إتاحة وجبات مدرسية مجانية تقدم منتجات طازجة ذات قيمة تغذوية مرتفعة.
- تقديم وجبات معقولة السعر وصحية ومغذية إلى المواطنين ذوي الدخل المنخفض فيما يُطلق عليه "مطاعم العامة" التي تدعمها البلدية. وتوجد لدى مدينة بيلو هوريزونتي خمسة مطاعم من هذا القبيل تقدم أربعة ملايين وجبة في العام. وبالنظر إلى أن الأشخاص ذوي الدخل المتوسط يمكنهم أيضاً أن يأكلوا فيها، فلا يوجد لدى الفقراء الإحساس بالعار.

ويمكن لنظام الأمن الغذائي في بيلو هوريزونتي، مع بعض التكييف، أن يصبح نموذجاً ناجحاً تحتذيه المدن الأخرى حول العالم. وسيبدأ قريباً العمل في اتباع هذا النهج في مدينة كيب تاون في جنوب أفريقيا وفي مجموعة مختارة أخرى من المدن الأفريقية.

ملاحظة: للاطلاع على مزيد من المعلومات، أنظر الموقع الشبكي لمجلس مستقبل العالم: (www.worldfuturecouncil.org/3751.html).

طبقت مصر دعماً إضافياً للخبز بتكلفة سنوية بلغت ٢,٥ مليار دولار أمريكي.

وتُبذل أحياناً محاولة لتصميم إعانات تكون من حيث المبدأ مفتوحة أمام الجميع ولكنها تكون ضمنياً موجهة تحديداً إلى الفقراء لأنها تتعلق بسلع يستهلكها الفقراء على نحو تفضيلي.[٥٩] فعلى سبيل المثال، قامت الحكومة التونسية بدعم عبوات الحليب الصغيرة التي تشتريها عادةً الأُسر المعيشية الفقيرة.[٦٠] والإعانات التي تكون ضمنياً موجهة تحديداً إلى الفقراء هي إعانات مماثلة للتحويلات، التي نوقشت من قبل، ولكنها يمكن أن تسفر عن عمليات تهريب كبيرة لها إلى غير الفقراء. وتبعاً للمنتجات المدعومة، يمكن للإعانات أن تُسفر عن توجيه تحويلات منخفضة القيمة للغاية إلى الفقراء، وهي تتطلب دائماً أن تكون لدى الفقراء موارد كافية لشراء المنتَج المعني.

التوجيه المحدد للإعانات وطرائقها هما أمران هامان

وفقاً لبيانات صدرت عن البنك الدولي حديثاً، فإن شبكات الأمان الاجتماعي غير كافية أو غير موجودة في كثير من البلدان النامية. فنسبة ٦٠ في المائة على الأقل من الناس في البلدان النامية – وزهاء ٨٠ في المائة من الناس في بلدان العالم الأكثر فقراً – لا توجد لديهم تغطية فعالة لشبكات الأمان الاجتماعي.[٦١] وإزاء النُّهُج القائمة على حقوق الإنسان والمتعلقة بالحماية الاجتماعية، اكتسب في الآونة الأخيرة جدول الأعمال الشامل صوتاً قوياً يؤيد إيجاد مستويات دنيا من الحماية الاجتماعية من أجل الجميع.[٦٢]

بيد أن شح الموارد والحاجة إلى زيادة فعالية التكاليف إلى أقصى حد يعنيان أن شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة إلى الفقراء في إطار الحماية الاجتماعية مازالت ملائمة لأن معظم تمويل برامج شبكات الأمان الاجتماعي يتأتي من المعونات الدولية، بما في ذلك المساعدة الإنمائية الرسمية والمِنَح والقروض. فالقدرة على زيادة الإيرادات عن طريق فرض الضرائب المحلية كثيراً ما تكون محدودة، وعندما تكون هذه المصادر موجودة فعلاً فإنها كثيراً ما تُحوَّل إلى مجالات أخرى ذات أولوية. ووفقاً لإحدى الدراسات، لا يمكن للعائد على الاستثمار في الحماية الاجتماعية أن يبرر في حد ذاته زيادة المطالبة بالأموال العامة المحدودة بالنظر إلى وجود أشكال أخرى أكثر إنتاجية للإنفاق الحكومي.[٦٣] وعلى سبيل المثال، فإن معدل العائد الداخلي الاقتصادي النمطي على مشاريع الحماية الاجتماعية يتروح بين ٨ و١٧ في المائة، في حين أن المعدل الوسيط للعائد على جميع القطاعات يبلغ نحو ٢٥ في المائة (فيما يتعلق بجميع مشاريع البنك الدولي عبر جميع القطاعات التي قُدر بشأنها هذا المعدل خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧).[٦٤] وما يجعل الحماية الاجتماعية مرغوباً فيها بدرجة أكبر من أشكال الإنفاق الأخرى هو أثرها المباشر القوي على الحد من الفقر ولكن هذه الفوائد تتوقف على الاستهداف الفعال للمستحقين.

ومن المسلم به على نطاق واسع أن اختيار الطريقة الأكثر ملاءمة يعتمد على إجراء تقييم مناسب للعوامل المتعلقة بالسياق المحدد. وعند اختيار طريقة التوصيل داخل برامج الأشغال العامة أو التحويلات المباشرة غير القائمة على الاشتراكات، ينبغي أن يأخذ صانعو القرار في الحسبان عدداً من العوامل، هي: أهداف البرنامج (مثلاً في حالة وجود هدف تغذوي محدد، فقد تكون المنتجات الغذائية المتخصصة اكثر ملاءمة من النقد)؛ وعمل الأسواق، بما في ذلك مدى توافر الأغذية؛ وتفضيلات المستفيدين؛[٦٥] ومدى فعالية الطرق البديلة من حيث التكاليف؛ ونوع الجنس، وتوزيع التحويلات داخل الأُسرة المعيشية.[٦٦]

تأثير التحويلات على الأمن الغذائي والتغذية

معظم الأدلة المتعلقة بتأثيرات برامج الحماية الاجتماعية في البلدان الفقيرة والبلدان المتوسطة الدخل مصدرها برامج التحويلات النقدية المشروطة في أمريكا اللاتينية، التي جرى تقييم كثير منها تقييماً دقيقاً.[٦٧] وبينما حقق كثير من هذه البرامج نتائج قصيرة الأجل من حيث زيادة استهلاك الأُسر المعيشية من الأغذية، فإن تأثيرات ذلك على التغذية، كما تقاس بالنتائج المتعلقة بقياسات الجسم البشري،[٦٨] أو بانخفاض معدل انتشار النقص في المغذيات الدقيقة، هي نتائج مختلطة. فالبرامج المتبعة في المكسيك ونيكاراغوا قد أظهرت حدوث تحسينات في طول الطفل، أما في البرازيل وهندوراس فلم يتبين تقريباً حدوث أي آثار على حالة التغذية في فترة ما قبل المدرسة. ولوحظ حدوث تحسينات في وضع الحديد في المكسيك ولكن ليس في البلديْن الآخريْن (هندوراس ونيكاراغوا) حيث دُرست هذه النتيجة.[٦٩] وفضلاً عن ذلك، فإن المسارات التي حدثت هذه النتائج عن طريقها ودور المكونات المختلفة للبرامج هما أمران غير واضحيْن. وأحد الأسئلة المفتوحة في هذا الصدد هو ما إذا كانت هذه التحويلات في حد ذاتها أو المشروطيات هي التي تحقّق هذا التأثير.

الحماية الاجتماعية والنمو الاقتصادي

تترابط الحماية الاجتماعية هي والنمو الاقتصادي ترابطاً وثيقاً، فلكل منهما آثاره على الآخر. فالنمو الاقتصادي يزيد من الموارد المالية والبشرية المتاحة لدعم الحماية الاجتماعية: وعلى سبيل المثال، فإن البلدان المتقدمة ذات المستويات الأعلى من الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد عادة ما يكون لديها نظم ضمان اجتماعي أكثر شمولاً منها في البلدان النامية. كذلك فإن برامج شبكات الأمان الاجتماعي في إطار الحماية الاجتماعية تشكل عاملاً رئيسياً يدفع عجلة النمو الاقتصادي. إذ يمكن لهذه البرامج توفير رأس المال البشري (لصالح الأطفال والبالغين على السواء) الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاجية. وهي يمكن أن تحصّن الفقراء من الصدمات الاقتصادية أو المناخية، وتؤدي إلى الاستثمار في الزراعة وزيادة الأخذ بالتكنولوجيات المحسَّنة التي تزيد من دخل المَزارع. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها يمكن أن تسهم في تشييد البنية التحتية عن طريق برامج الأشغال العامة، ما يوفر المنافع العامة التي لا بد منها لتحقيق زيادات في الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد. ويمكن للحماية الاجتماعية والنمو الاقتصادي، إذا عملا معاً، أن يتيحا المقومات التي لا بد منها للقضاء على الجوع على نطاق العالم.

بناء رأس المال البشري

تمكنت بعض البحوث من استقصاء الآثار الطويلة الأجل للتدخلات التغذوية في مرحلة الطفولة المبكرة، بما في ذلك تأثير هذه التدخلات على النتائج التغذوية والمسارات التي حدثت عن طريقها هذه التدخلات وتأثير الأخيرة على الإنتاجية الاقتصادية للبالغين (أنظر الإطار ٩). وتشتمل الأدلة المأخوذة من خارج أمريكا اللاتينية على دراسة بشأن منحة دعم الطفل في جنوب أفريقيا تبين منها أن الأطفال المستفيدين يكونون أطول بمقدار ٣,٥ سم عندما يصبحون بالغين.[٧٠]

وتقدم هذه الدراسات أدلة على وجود علاقة سببية بين نقص التغذية (مقاساً بتوقف النمو/التقزّم) وتلقّي التعليم وأجور البالغين عن طريق مسارين اثنين. أولاً، أن الأطفال الذين تلقوا تغذية جيدة أصبحوا أطول وأقوى، ما زاد من قدرتهم على كسب أجور مرتفعة في العمل اليدوي. ثانياً، أن الأطفال الذين تلقوا تغذية جيدة بدأوا الدراسة بالمدارس في وقت أبكر وكانت حالات غيابهم عن المدرسة

الإطار ٩

التدخلات التغذوية في برنامج "نافذة الفرصة للألف يوم" في غواتيمالا

بحثت دراسة أُجريت في غواتيمالا في الأثر المباشر للتدخل التغذوي في مرحلة الطفولة المبكرة على الإنتاجية الاقتصادية في مرحلة البلوغ. وترتكز هذه الدراسة على بيانات مستمدة من ٤٢٤ ١ شخصاً غواتيمالياً (أعمارهم من ٢٥ إلى ٤٢ عاماً) فيما بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٤. وكانت نسبتهم ٦٠ في المائة من الأطفال البالغ عددهم ٣٩٢ ٢ طفلاً (أعمارهم من صفر إلى ٧ أعوام) ممن أُدرجوا في دراسة عن التدخل التغذوي أُجريت أثناء الفترة ١٩٦٩-١٩٧٧. وفي هذه الدراسة الأولية، أُعطيت قريتان اختيرتا بصورة عشوائية مكملاً غذائياً (الأتول: atole) لتقديمه إلى جميع الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ستة أشهر وثلاث سنوات، بينما أُعطيت قريتان مكملاً أقل تغذية (الفريسكو: fresco). وكانت متغيرات النتائج المقدرة في الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٤ هي الدخل السنوي وعدد ساعات العمل ومتوسط الأجر في الساعة من جميع الأنشطة الاقتصادية.

وأشارت النتائج إلى أن تناول "الأتول" قبل سن ثلاث سنوات قد ارتبط بارتفاع الأجور في الساعة بنسبة ٤٦ في المائة للرجال. ووُجد ميل أيضاً إلى أن تقل في هذه الحالة ساعات العمل وإلى أن يكون الدخل السنوي أعلى في حالة من تناولوا "الأتول"، رغم أن الأثر المتحقق لم يكن هاماً من الناحية الإحصائية (ربما بسبب عدم كبر العينة بقدر كاف). وفي نهاية المطاف، فإن الأطفال الذين لم يعانوا من توقف في النمو أثناء السنوات المدرسية الثلاث الأولى حصلوا على سنوات تعليم أكثر، ونالوا درجات أعلى في اختبارات المعرفة الخاصة بالبالغين، وكان لديهم احتمال أكبر لأن يشغلوا وظائف فنية أو تتطلب مهارة في العمل واحتمال أصغر لأن يعيشوا في أُسر معيشية فقيرة؛ أما في حالة النساء فكان لديهن قدر أقل من حالات الحمل وحالات الإجهاض وحالات ولادة مواليد موتى.

االمصادر: يرجى الاطلاع عليها في الصفحة ٦٨.

أثناء قيدهم بها أقل، ما أدى إلى تحسين المهارات المعرفية والحصول على أجور أعلى. والرسالة الرئيسية هنا هي أن الاستثمار في التغذية في مرحلة الطفولة المبكرة يمكن أن يحفز النمو الاقتصادي نظراً إلى أن هذا الاستثمار له آثار طويلة الأجل على المهارات المعرفية والإنتاجية. وهكذا، فإن الحماية الاجتماعية تتعلق بأكثر من مجرد تقديم مدفوعات للرعاية الاجتماعية – فهي تتعلق أيضاً بدفع عجلة النمو الاقتصادي عن طريق تحسين النظم الغذائية ورفع مستويات التغذية والحد من المرض والتغيّب وتحسين المهارات المعرفية وزيادة العائد على التعليم والقدرة على العمل. وتُناقش هذه السمات لبرامج الحماية الاجتماعية فيما يلي.

المخاطر والتأمين والأخذ بالتكنولوجيا

تحمل الزراعة بطبيعتها المخاطر بل إنها قد تنطوي على مخاطر أكبر في المستقبل في ظل الوتيرة المتزايدة للأحداث المناخية المتطرفة. فقد يقوم المزارع بكل شيء صحيح ولكنه ينتج قدراً ضئيلاً جداً نتيجةً لتقلبات الطبيعة. وفي حالة المزارعين الفقراء الذين يزرعون أنواع محاصيل معتادة، فإن الإقدام على زراعة محاصيل جديدة أو أصناف جديدة قد يكون خارج نطاق تحمّلهم للمخاطر بما أنّ الإخفاق قد يكون كارثياً. إنّ إدارة المخاطر والمجازفات على نحو ملائم وتمكين الفقراء من تقبل استراتيجيات المخاطر الأعلى ولكن أيضاً العائد الأعلى، يشكلان بعداً هاماً من أبعاد تمكينهم من تبني استراتيجيات أفضل لكسب العيش تؤدي إلى الإفلات من دائرة الفقر. ويمكن أن يؤدي إيجاد برامج لشبكات أمان اجتماعي تتضمن آليات مفصلة بوضوح وشفافة وغير تمييزية إلى تيسير عملية التبني هذه عن طريق توفير مستوى أساسي من الاستهلاك يعرفون أنهم لا يمكن أن يهبطوا دونه.

وقد يتمثل أحد الأمثلة البسيطة في أسرة معيشية لها أرض حيازتها غير مضمونة وتعيش في منطقة معرضة للجفاف. ويعرض سيناريو الدخل (ألف) (الشكل ١٩) حالة أسرة معيشية تزرع الكاسافا، وهو محصول غذائي يتحمّل الجفاف وله فترة نضج قصيرة بشكل معقول ويجري تسويقه محلياً. ويعرض سيناريو الدخل (باء) حالة أسرة معيشية تزرع البن، وهو محصول نقدي له فترة نضج طويلة وأقل تحملاً للجفاف ويُصدَّر إلى الأسواق العالمية. يكون الدخل المتحصل من البن أعلى عادة ولكنه يحمل مخاطر أكبر – خسائر في الغلة بسبب الجفاف، أو احتمال فقدان الأرض قبل وصول نباتات البن إلى مرحلة النضج، أو أن يحين الحصاد وقت حدوث انخفاض في السعر الدولي للبن. وأي من هذه الأحداث (أو الأسوأ، حدوث مزيج منها) سيُسفر عن حدوث الانخفاضات الشديدة جداً في سيناريو الدخل (باء). واحتمال حدوث هذه الانخفاضات يعني أن الأسرة المعيشية ستصبح مثبطة الهمة بما يجعلها لا تقوم بزراعة البن من دون وجود حماية ما من حالات الانخفاض هذه. وهذا العزوف عن المخاطرة، في حين أنه مفهوم، سيعرقل عملية الانفلات من الجوع في حالة الأسرة المعيشية المعنية، كما أنه سيبطّئ النمو الزراعي الذي ينطوي على إمكانية إيجاد أثر المضاعِف في جميع جنبات الاقتصاد وتعزيز الأمن الغذائي على نطاق أوسع.

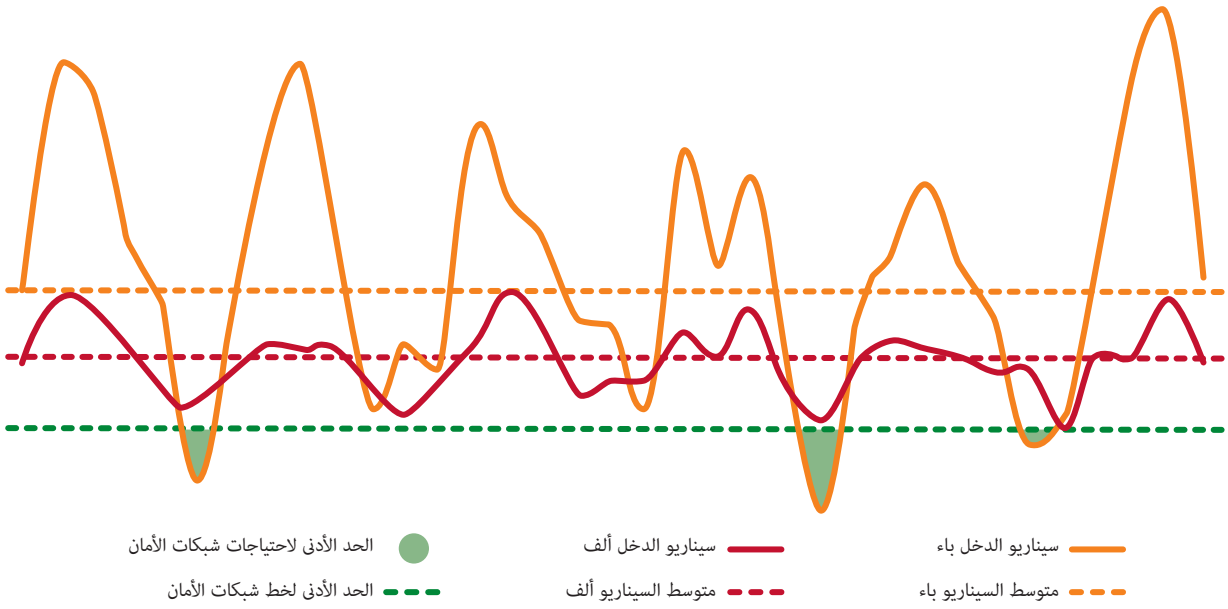
ويمكن إدارة هذه المخاطر بطرق عدة. فأولاً، يمكن خفض احتمال حدوث الصدمات، ما يخفّض وتيرة و/أو حجم الانخفاضات في الشكل ١٩. وتشتمل الأمثلة المتعلقة بأنشطة خفض المخاطر على برامج الري وأصناف البذور الجديدة التي تتحمل الجفاف أو الملوحة أو الفيضان، وبرامج التحصين التي تخفّض مخاطر إصابة الثروة الحيوانية لدى أصحاب المزارع الحيوانية بالأمراض. ومن شأن الأخذ ببرنامج لتسجيل الأراضي يعزز إمكانية حصول النساء على الأراضي، ويراعي أنماط الحيازة التقليدية (مقابل الخصخصة القائمة على الحق المنفرد)، أن يخفّض مخاطر حدوث صدمات سلبية في كلا السيناريوهين المتعلقين بالدخل.

وثانياً، حتى إذا حدثت صدمة ما، فإن أنواعاً شتى من التأمين (تتطلب عادة دفع اشتراكات من جانب المستفيدين) يمكن أن تخفّض تأثير الصدمة، وتتحصل أساساً في تدارك الانخفاضات في الشكل ١٩.[٧١] وعلى سبيل المثال، يمكن للتأمين المرتبط بمؤشر للطقس أن يتيح التأمين في حالة حدوث الجفاف، كما يمكن لصكوك إدارة المخاطر السلعية (مثلاً، عقود مستقبلية) أن تتيح التأمين ضد تقلبات الأسعار القصيرة الأجل، ما يقلّص حجم الانخفاضات في سيناريو الدخل (باء).

وهكذا فإن التأمين الذي يحوّل تأثير صدمات الطقس يشكّل أداة رئيسية لمساعدة المزارعين على تجنب فخّ الفقر وللتعجيل باعتماد التكنولوجيات الزراعية. بيد أنه قد ثبت أن تشغيل مخططات التأمين التقليدية أمر باهظ التكلفة بسبب التكاليف الإدارية المرتفعة. وكردّ فعل على ذلك، بدأت أشكال جديدة من التأمين في اكتساب شعبية متزايدة. وعلى سبيل المثال، يقدّم التأمين المرتبط بمؤشر للطقس مدفوعات تستند إلى عمليات قياس لسقوط الأمطار ولدرجات الحرارة أو الرطوبة (كما أن غلة المحصول على امتداد مساحة كبيرة هو مؤشر ممكن آخر)، بدلاً من الخسارة الفعلية المتكبدة في حقل معين من حقول المزارعين.[٧٢] وهذا التأمين مصمَّم لإطلاق دفع التعويض في حالة حدوث أخطار معينة محددة مسبقاً مثل حالات الجفاف أو الفيضانات.[٧٣] ويؤدي ربط تقديم المدفوعات بعتبات محددة مسبقاً بدلاً من استنادها إلى حدوث خسائر محددة على المستوى المُصغَّر إلى خفض التكاليف الإدارية وإزالة الحوافز غير السليمة (المخاطر المعنوية) التي بواسطتها يمكن للمزارعين أن يفضلوا فعلاً عدم نجاح محاصيلهم. كذلك فإنه يخفّض احتمال الاختيار السلبي والذي بواسطته

الشكل ١٩

احتياجات شبكة الأمان للمجازفة الحصيفة



المصدر: مقتطف من:
L. Brown and U. Gentilini. 2007. On the edge: the role of food-based safety nets in helping vulnerable households manage food insecurity. *In* B. Guha-Khasnobis, S.S. Acharya and B. Davis. *Food insecurity, vulnerability and human rights failure*. Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan and United Nations University-WIDER.

يكون المزارعون الوحيدون الذين يدفعون للتأمين هم من لديهم احتمال مرتفع لحدوث خسارة في المحاصيل.

ويقوم مرفق إدارة المخاطر المناخية التابع للصندوق الدولي للتنمية الزراعية، هو وبرنامج الأغذية العالمي، بتقديم تأمين يستند إلى مستويات سقوط الأمطار، ما يخفف من تأثيرات الصدمات المتصلة بالطقس على المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة ويمكّن المزارعين من إدارة المخاطر الزراعية وبناء القدرة على التكيف. ويوجد مثال آخر هو "مبادرة R4 المتعلقة بالقدرة الريفية على التكيف" التي أطلقها برنامج الأغذية العالمي ومنظمة "أوكسفام أمريكا" (R4 تشير إلى الاستراتيجيات الأربع لإدارة المخاطر التي تضمها المبادرة). وتبني هذه المبادرة على النجاح الأولي الذي حققه إطار كلي لإدارة المخاطر استحدثته منظمة "أوكسفام أمريكا" ومجموعة من الشركاء من بينهم "جمعية تيغراي للإغاثة" بغية تمكين المزارعين الفقراء من تعزيز أمنهم الغذائي والدخْلي عن طريق مزيج من الإدارة المحسَّنة للموارد (الحد من المخاطر) والائتمان البالغ الصغر (المخاطرة الحصيفة) والتأمين (تحويل المخاطر) والادخار (إحتياطي المخاطر). وفي إطار هذه المبادرة، فإن المشروع المسمى "نقل الأخطار في القرن الأفريقي من أجل التكيف" يمكّن المزارعين الإثيوبيين من دفع تكلفة التأمين على محاصيلهم بما يؤدونه من عمل، وذلك عن طريق برنامج للأشغال العامة. وقد تبين من تقييم للتأثير يغطي الموسم ٢٠١٠/٢٠٠٩ أنه كانت للتأمين المرتبط بمؤشر تأثيرات إيجابية كبيرة على غلة المحاصيل.[٧٤] وتبين من الدراسة أن عدداً أكبر بكثير من المزارعين الذين كانوا يشترون التأمين للمرة الثانية يخططون لزراعة محاصيل مختلفة ولاستخدام مزيد من الأسمدة والحصول على قروض. وهذه الأدلة تشير إلى أن المزارعين يتعلمون أن التأمين هو أداة فعالة لإدارة المخاطر تساعدهم على تقبل المخاطر على نحو حصيف بغية تكثيف الإنتاج وتدبير أسباب عيشهم.

الاستثمار في النظم الغذائية والزراعية المراعية للتغذية

بينما توجد أدلة وافية على تأثير التحويلات النقدية المشروطة في تحسين رأس المال البشري،[٧٥] فلم يبحث سوى عدد أقل من الدراسات مسألة عرض العمل أو التأثيرات على الإنتاج.[٧٦] ومع ذلك، أشارت مجموعة واسعة من البحوث إلى حدوث انخفاض ضئيل في عمل البالغين (أي الوقت المخصص للعمل، أو عرض العمل) بسبب تلقي تحويلات نقدية مشروطة.[٧٧] ومن حيث الإنتاج، وعلى الرغم من ندرة المعلومات المتاحة، تفيد الدراسات الموجودة حدوث تأثير إيجابي على الأنشطة الإنتاجية المحتملة، فضلاً عن حدوث أوجه تضارب محتملة بين الأهداف الاجتماعية وأنشطة كسب العيش. وعلى سبيل المثال، تبين من دراستين أُجريتا بشأن برنامج

"بروغريسا" المكسيكي أن هذا البرنامج قد أدى إلى زيادة كل من استعمال الأراضي وملكية الثروة الحيوانية وإنتاج المحاصيل والإنفاق الزراعي وإلى زيادة احتمال تشغيل المشاريع البالغة الصغر.[٧٨] ومع ذلك، فقد تبين من دراسة أخرى أن احتمال أن تمتثل الأُسر المعيشية الزراعية المستفيدة من برنامج "بروغريسا" للمشروطية هو احتمال أقل بسبب تعارضه من حيث الوقت مع أنشطة كسب العيش التي يزاولونها.[٧٩]

وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تبيّن أنّ برنامج التحويلات النقدية الاجتماعية في ملاوي قد أدى إلى زيادة الاستثمار في الأصول الزراعية، بما في ذلك الآلات الزراعية والثروة الحيوانية، وزيادة إشباع استهلاك الأسرة المعيشية من إنتاجها الخاص والتقليل من العمل الزراعي المأجور وعمل الأطفال خارج المزرعة وزيادة تخصيص العمل للأنشطة المضطلع بها في المزرعة من جانب البالغين والأطفال على السواء.[٨٠] وفي إثيوبيا، لم يوجد ما يدل على أن الأسر المعيشية التي لديها إمكانية الاستفادة من "برنامج شبكات الأمان الإنتاجية" هو والحِزم التكميلية المتعلقة بالدعم الزراعي قد حدث لديها بفعل البرنامجين آثار مثبطة على عرض العمل، وهي كان لديها احتمال أكبر للتمتع بالأمن الغذائي، وللاقتراض للأغراض الإنتاجية، واستخدام التكنولوجيات الزراعية المحسَّنة وتشغيل أنشطة الأعمال الخاصة بها غير المتعلقة بالعمل في المزرعة.[٨١] وتبين من دراسة متابَعة أن "برنامج شبكات الأمان الإنتاجية" قد أدى إلى حدوث تحسّن هام في حالة الأمن الغذائي بالنسبة إلى أولئك الذين شاركوا في البرنامج لمدة خمس سنوات مقابل أولئك الذين لم يتلقوا استحقاقات لمدة عام واحد فقط.[٨٢] وعلاوة على ذلك، فإن الأُسر المعيشية التي شاركت في البرنامج وفي البرامج التكميلية قد حققت إنتاجاً من الحبوب أعلى بكثير واستخدمت الأسمدة بقدر أكبر.

وعلاوة على ذلك، يمكن للتحويلات النقدية أن تكون مكملاً هاماً لبرنامج عمل أوسع نطاقاً للتنمية الريفية. فقد نوقشت على نطاق واسع[٨٣] أهمية وجود استراتيجية نمو تعمل لصالح الفقراء فتركز على الزراعة، وخاصة على الحاجة إلى ثورة خضراء جديدة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ويمكن أن تشمل هذه الاستراتيجية مزيجاً من زيادة إمكانية الوصول إلى مجموعة متنوعة من التكنولوجيات الزراعية الحديثة، بما في ذلك تقديم إعانة أولية من أجل الأسمدة، والاستثمار في البنية التحتية الزراعية الريفية وفي البحوث وعمليات الإرشاد الزراعية.[٨٤] بيد أنّ الافتقار إلى إمكانية الحصول على الأصول الزراعية وإمكانية الوصول إلى الأسواق والمؤسسات، وخاصة الائتمان، هو أمر يقيّد المشاركة المحتملة في الزراعة.[٨٥] وإحدى آليات التغلب على هذه القيود، ولا سيما لدى المزارعين الفقراء الذين يُرجَّح أن يواجهوا قيوداً في الحصول على ائتمان، هي تقديم التحويلات النقدية.[٨٦] وهكذا يمكن للتحويلات النقدية أن تفيد ليس فقط كوسيلة للحماية الاجتماعية بل أيضاً كوسيلة للنهوض بمكاسب الإنتاج على مستوى المزرعة (أنظر الإطار ١٠).

الإطار ١٠

من الحماية إلى الإنتاج

قامت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) مؤخراً بضم جهودها إلى جهود منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ووزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة وسبعة بلدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى – مشروع الانتقال من الحماية إلى الإنتاج – بغية دراسة تأثير برامج التحويلات النقدية على عملية اتخاذ القرارات الاقتصادية في الأُسر المعيشية وعلى الاقتصاد المحلي.[١] ودراسة التأثيرات الاقتصادية والإنتاجية مهمة أيضاً بالنسبة إلى السياسة العامة. إذ يوجد لدى كثير من المسؤولين في وزارات المالية والاقتصاد تصور مفاده أن برامج التحويلات النقدية هي مجرد رعاية اجتماعية و/أو صدقة و/أو إحسان، وليس لها تأثيرات اقتصادية.

ويسعى مشروع البحوث هذا إلى فهم التأثيرات المحتملة، من وجهة نظر التنمية الاقتصادية، على الفقراء الريفيين في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وهو يهدف إلى تحسين فهم الكيفية التي يمكن بها لتدخلات الحماية الاجتماعية أن تُسهم في الحد من الفقر وتحقيق النمو الاقتصادي بصورة مستدامة على مستوى كل من الأُسرة المعيشية والمجتمع المحلي. وسيجري توثيق ذلك عن طريق إجراء دراسات حالات إفرادية ومقارنات فيما بين البلدان. ويستخدم المشروع نهجاً قائماً على مزيج من الأساليب فيضم معاً أساليب الاقتصاد القياسي والمحاكاة والجودة بغية فهم تأثير تدخلات الحماية الاجتماعية على اتخاذ القرار في الأُسر المعيشية وعلى الاقتصاد المحلي، مستفيداً من البيانات المأخوذة من تقييمات دقيقة جارية لهذه التأثيرات بخصوص البرامج التالية: "برنامج التحويلات النقدية من أجل اليتامى والأطفال الضعفاء" في كينيا، و"مشروع تيغراي الريادي للتحويلات النقدية الاجتماعية" في إثيوبيا، و"برنامج التحويلات النقدية الاجتماعية" في ملاوي، و"برنامج التمكين من كسب الرزق من أجل مكافحة الفقر" في غانا، و"برنامج مِنَح الأطفال" في ليسوتو، و"برنامج مِنَح الأطفال" في زامبيا، و"برنامج التحويلات النقدية الاجتماعية" في زمبابوي.

[١] للاطلاع على مزيد من المعلومات، أنظر الموقع الشبكي لمشروع "الانتقال من الحماية إلى الإنتاج" (متاح على الرابط: http://www.fao.org/economic/ptop/en/).

برامج الأشغال العامة

أفضل استخدام لبرامج الأشغال العامة، التي يُشار إليها أحياناً على أنها برامج "النقود مقابل العمل" أو "الطعام من أجل العمل"، هو أن تُستخدم كآلية لحماية كسب العيش، كما أن أفضل تنفيذ لها هو تنفيذها بضمان العمل، مثل "مخطط ضمان العمالة الوطنية" في الهند. فضمان العمالة عند الحاجة إليها يتيح تأمين العيش بصورة فعالة ويمكّن الأُسر المعيشية من تقبّل قدر من المخاطر في استراتيجيتها المعتادة لكسب أسباب العيش أكبر مما كانت ستفعله لو لم يكن هذا البرنامج موجوداً. ويمكن حينئذ للأُسر المعيشية أن تزرع محاصيل تنطوي على مخاطر أعلى وغلة أعلى، فتنتقل من سيناريو الدخل (ألف) إلى سيناريو الدخل (باء) في الشكل ١٩.[٨٧] وعلى سبيل المثال، أظهرت النتائج المستقاة من تقييم "برنامج شبكات الأمان الإنتاجية" في إثيوبيا في الفترة ما بين عام ٢٠٠٦ وعام ٢٠١٠ أن المشاركة في هذا البرنامج وفي "برنامج بناء أصول الأُسرة المعيشية" قد زادت من احتمال استخدام الأسمدة بنسبة ١٩,٥ في المائة.[٨٨]

وتنطوي برامج الأشغال العامة أيضاً على إمكانية إيجاد فوائد غير مباشرة. فتشييد البنية التحتية مثل الطرق والجسور وشبكات الري يمكن أن يؤدي إلى فوائد دورة ثانية هامة من حيث العمالة وإلى تحقق أثر المضاعِف على الاقتصادات المحلية وعلى الإنتاجية الزراعية. وتُنفذ الأشغال العامة في سياق التنمية والانتعاش على السواء وتنطوي، من الناحية النظرية، على إمكانية توسيع نطاقها بسرعة (أنظر الإطار ١١).

نظم الحماية الاجتماعية

بالنظر إلى مجموعة الأهداف المختلفة (ولكن المترابطة) للحماية الاجتماعية، وُجد تركيز متزايد على اتباع نهج نُظُمي، يختلف عن النهج المخصص الغرض القصير الأجل، القائم على المشروع، والذي كان سائداً في الماضي. وقد جاء في "استراتيجية الحماية الاجتماعية والعمل، ٢٠١٢-٢٠٢٢" الصادرة عن البنك الدولي أن "الهدف الرئيسي للاستراتيجية الجديدة... هو مساعدة البلدان على الانتقال من النُّهُج المتجزئة إلى النظم المنسَّقة".[٨٩] وترتكز الاستراتيجية على فهم قوامه أن الأدوات الأكثر منهجية وقابلية للتنبؤ بها في مجال إدارة المخاطر والتي تركّز على تحسين القدرة على التكيّف في الأجل الطويل ستؤدي إلى الخروج المستدام من دائرة الفقر.

وتختلف النظم ليس فقط تبعاً للأهداف بل أيضاً تبعاً للسياق – أي ما إذا كانت البلدان لديها قدرات عالية أو متدنية وما إذا كانت مستقرة أم غير مستقرة سياسياً. ويتسم النَّهج النُّظُمي بالملاءمة ليس فقط في سياقات التنمية ولكن أيضاً في سياقات الطوارئ والتعافي منها في وقت مبكر حيث يمكن أن تكون الصدمات متواترة (مثلاً، إثيوبيا ومنطقة الساحل واليمن) أو متقطعة. ويشكل هذا النهْج طريقة للانتقال من نهْج يركّز تماماً على الإغاثة إلى نهْج يركّز على برامج متعددة السنوات تبني القدرة على التكيّف مثل "برنامج شبكات الأمان الإنتاجية" في إثيوبيا والذي بواسطته تتلقى الأُسر المعيشية التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي على نحو مزمن دعماً لمدة تصل إلى خمس سنوات، ومثل "برنامج شبكات الأمان من الجوع في كينيا."[٩٠] وينطوي أيضاً النهج النُّظُمي على استخدام آليات إدارية

الإطار ١١

تصميم برامج الأشغال العامة بما يحقق صالح المرأة

برامج الأشغال العامة التي تنشئ البنية التحتية المجتمعية يمكن أن تؤدي إلى خفض عبء الوقت الواقع على النساء والبنات ممن يُحضِرْن المياه ويجمعن الحطب. وهي تتيح أيضاً فرص عمل للمرأة الريفية، ما قد يكون له تأثيرات كبيرة على الأمن الغذائي وتحسين التغذية بسبب وجود احتمال أكبر لإنفاق دخل المرأة على الأغذية وسلع الأطفال. أما التصدي لعدم المساواة بين الجنسين والنهوض بقدرات المرأة فهما يتطلبان النظر في مسائل: توفير العمل اللائق ومسؤوليات المرأة بشأن الرعاية وحاجة المرأة إلى المشاركة على أساس مرن.[١] وقد ثبت أن تحقيق التكامل بين المسؤوليات الأُسرية والعمل يؤدي إلى زيادة مشاركة المرأة، كما ثبتت أن إدماج التدريب في المعادلة يزيد من إمكانية توظيف المرأة عند انتهاء البرنامج.[٢] وتكشف الأدلة المستمدة من مشاريع التعافي من الكوارث عن أن تدريب الإناث على الأعمال النسائية غير التقليدية، مثل التشييد، يتيح للإناث أدواراً قيادية ويمكن أن يحسّن فعالية هذا النوع من التدريب بالنسبة إلى المرأة في الأجل الطويل.[٣]

وبينما يمكن لمشاريع الأشغال العامة أن تفيد المرأة، فإنه ينبغي الاهتمام بتكاليف الطاقة التي تبذلها المرأة في هذه البرامج. ففي بعض الحالات، يمكن للمرأة أن تستخدم قدراً من الطاقة أكبر مما تلقاه من التحويل، تبعاً لتوزيع الفوائد المتلقاة داخل الأُسرة المعيشية.[٤] وهذا يحدث لأن توزيع الطعام داخل الأُسر المعيشية قد لا يكون منصفاً بين الجنسين بالنظر إلى قيام بعض النساء، طوعاً أو كُرهاً، بالتضحية بالطعام لصالح أفراد آخرين في الأُسرة.

المصادر: يرجى الاطلاع عليها في الصفحة ٦٨.

مشتركة مثل التسجيل الوحيد للمستفيدين والأساليب المشتركة لتحديد الهوية وتحديد المستهدفين والنظم المشتركة للرصد والتقييم، وطرائق التحويلات المتكاملة والمتزامنة. وأشهر مثالين في هذا الصدد هما برنامج "الإعانات الأُسرية" (Bolsa Familia) في البرازيل وبرنامج "فرص - التقدم: بروغريسا" المكسيكي، ولكن يجري على نحو متزايد استخدام برامج مماثلة في البلدان المنخفضة الدخل أيضاً.

الخلاصة: الحماية الاجتماعية – مساعدة عاجلة لأشد الناس احتياجاً وأساس يقوم عليه الحد من الجوع وسوء التغذية في الأجل الطويل

حتى عندما يستفيد الفقراء من النمو الاقتصادي، فإن هذه الفوائد تتطلب وقتاً حتى تتحقق فعلاً. وهكذا، تدعم الحماية الاجتماعية في الأجل القصير أضعف الفئات لكي يمكن الآن الحد من الجوع ونقص التغذية. ولكن الحماية الاجتماعية هي أيضاً أساس يقوم عليه الحد من نقص التغذية في الأجل الطويل. فهي أولاً تحسّن تغذية صغار الأطفال – وهو استثمار يحقق عائداً في المستقبل في صورة أشخاص بالغين أكثر ذكاءً وقوةً وصحةً. ثانياً، تساعد الحماية الاجتماعية على التخفيف من تأثير المخاطر في هذا الصدد بما ينهض باعتماد التكنولوجيا وبالنمو الاقتصادي. ويلزم اتباع نهْج نُظُمي للربط بين الأهداف المختلفة بطريقة متكاملة وفعالة من حيث التكاليف. ويمكن عن طريق هذا النهْج القضاء على نقص التغذية وسوء التغذية على أسرع وجه ممكن.