03

الاستدامة المالية

رسائل أساسية

- سارعت الدول العربية إلى التصدي للآثار الاقتصادية لأزمة كوفيد-19 على الشركات والأسر المعيشية، وإلى الحفاظ على عمل أسواقها المالية. وبحلول أيار/مايو 2021، التزمت معظم الدول العربية بتقديم حزم للتحفيز المالي. وكان الإنفاق الأعلى في دول مجلس التعاون الخليجي، حيث وصل إلى 69.9 مليار دولار، مقارنة بمبلغ 24.78 مليار دولار أنفقته مجموعات البلدان الأخرى. وتستند هذه الحزم التحفيزية أساساً إلى التمويل الضائع أو المعاد تخصيصه ولا تنطوي على إصلاحات رئيسية في القاعدة الضريبية.

- كان متوسط حجم حزم الإغاثة المالية في المنطقة العربية أقل من المناطق الأخرى في جميع أنحاء العالم (باستثناء أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى)، ويرجع ذلك أساساً إلى محدودية الحيز المالي بين بلدان الدخل المنخفض والمتوسط المستوردة للنفط، وإلى ارتفاع المعدل الحالي للدعم الاقتصادي العام بين البلدان المصدرة للنفط. وبلغ إجمالي الدعم المالي في المنطقة العربية 3.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما بلغ المتوسط العالمي 22.6 في المائة.

- على الصعيد العالمي، أُنفق نحو 9 في المائة من الدعم المالي على الحماية الاجتماعية، و6 في المائة على الدعم المتصل بالصحة، ونحو 60 في المائة على الدعم الاقتصادي. وبالمقارنة، أنفقت المنطقة العربية، في المتوسط، ضعفي المبالغ العالمية على الحماية الاجتماعية والبرامج المتصلة بالصحة. وبصورة استثنائية، خصّص الصومال للحماية الاجتماعية نسبة 100 في المائة من الحوافز المالية المتصلة بالجائحة، وفي العراق ولبنان، شكلت مخصّصات الحماية الاجتماعية 95 في المائة و96.8 في المائة على التوالي من إجمالي الإنفاق.

- يبلغ الإنفاق على صعيد المنطقة مستويات أعلى بكثير من متوسط إنفاق كل بلد على الحماية الاجتماعية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، مما يدل على مدى تعبئة البلدان العربية للأموال خلال أزمة الجائحة، ومدى الاحتياجات الاجتماعية، مما يشكل تحدياً مستقبلياً لاستدامة حزم الإنفاق على الحماية الاجتماعية المتصلة بالجائحة.

- بسبب غياب القاعدة الضريبية المناسبة، وانخفاض الحيز المالي، وارتفاع مستويات الدين، وضعف الأداء الاقتصادي، وانخفاض عائدات النفط، قدمت معظم الدول العربية برامج مؤقتة لتيسير الاستهلاك للفئات المعرّضة للمخاطر مثل العاطلين عن العمل والنساء والأطفال، بدلاً من توسيع برامج التأمين الاجتماعي والبرامج مدى الحياة. وتفسر هذه العوامل الفجوة في تغطية الحماية الاجتماعية خلال فترة الجائحة والتعافي.

- من بين البلدان العربية التي تتوافر عنها بيانات حتى حزيران/يونيو 2021 تونس، حيث ساهم القطاع الخاص بمبلغ قدره 410 ملايين دولار كاستجابة للجائحة، والمغرب، حيث جذب القطاع الخاص 104.5 مليون دولار. واضطلعت الأعمال الخيرية بدور رئيسي في جمع حوالي 2.2 مليون دولار في الإمارات العربية المتحدة والمغرب.

- بدلاً من وضع تشريعات جديدة، اعتمدت البلدان على آليات أخرى لتقديم حزم الإنفاق، مثل الأموال الخارجة عن الميزانية أو المراسيم التنفيذية. وسهّلت هذه التدابير الإنفاق الفوري للأموال، إلا أنها قوّضت آليات المساءلة بشأن القرارات المتخذة على مستوى السياسات المالية في البلدان العربية.

- من خلال جعل التحوّلات في مجال الطاقة النظيفة أمراً محورياً في خطط التعافي، يمكن للبلدان العربية المنتجة للنفط أن تمهد الطريق لإجراء تغييرات هيكلية أكثر متانةً لدعم الانتعاش الاقتصادي المستدام بيئياً ومالياً على حد سواء.

- يمكن أن تشكّل تدابير التحفيز فرصة في البلدان العربية للاستثمار في التحوّلات الاقتصادية الحقيقية والابتكارات التكنولوجية (تجنب الفسل الأخضر)، مثل تعزيز تكنولوجيا الطاقة الشمسية وطاقة الرياح، والمدن الخضراء الذكية، ومشاريع تحلية مياه البحر (التي تعمل بمصادر الطاقة المتجددة)، وتطوير نُظُم النقل العام وتخضيرها.

- قد تشمل السياسات الممكنة لتعزيز الاستدامة في البلدان العربية ربط تدابير الدعم المالي لقطاع معين بشرط إجراء تحسينات بيئية. ويمكن توجيه تدابير الدعم المالي، مثل القروض التفضيلية وضمانات القروض والتخفيضات الضريبية، نحو دعم التزامات بيئية أقوى وأداء أقوى في القطاعات الكثيفة التلوث التي قد تكون شديدة التأثر بالأزمة.

- يتمثل أحد الدروس الرئيسية المستفادة من جائحة كوفيد-19 في أهمية زيادة الاستثمار في التأهب لحالات الطوارئ في نظام الحماية الاجتماعية. ويُعتبر الأردن مثالاً بارزاً بإظهاره الاستعداد للأزمات على الرغم من التقلبات الإقليمية والقيود المالية والصدمات الاقتصادية.

- يساعد ضمان الدخل الأساسي أو البدل الشامل لإعالة الطفل على توفير إصلاح هيكلي طويل الأجل. ويتخذ المغرب خطوات إيجابية من خلال استبدال إعاناته تدريجياً ببرنامج الإعانات العائلية.

- من أجل توسيع نطاق الخطط القائمة على الاشتراكات لتشمل الاقتصاد غير النظامي، ستحتاج البلدان إلى بدء حوار اجتماعي أوسع وبناء تحالفات بين الحكومة والشركات والعاملين في القطاع النظامي غير المساهمين في الخطط القائمة على الاشتراكات، وبطبيعة الحال القطاع غير النظامي الشديد التنوع. ويمكن أن تشكل هذه الأنواع من البرامج الشاملة والدائمة خطوة رئيسية في الاتجاه الصحيح نحو سياسات اجتماعية قائمة على النهج مدى الحياة.

- تُعتبر زيادة الاستثمار في الحماية الاجتماعية وتنويع نطاق الموارد المالية، لا سيما من خلال تحصيل الضرائب بشكل عادل (مثلاً، الضرائب التصاعدية وضريبة الشركات) دروساً مهمة للبلدان العربية التي تعاني من العجز المالي والنزاع.

- تشمل المجالات الممكنة الأخرى للتركيز على دعم الاستدامة إنشاء البنية التحتية الفنية والإدارية اللازمة لوضع الخطط الجديدة في فترة ما بعد الجائحة. ويمكن أن يكون هذا هو الأساس لنُظُم الحماية الاجتماعية القائمة على بناء القدرات وتعزيز التأهب.

ألف. تخصيص الموارد والنفقات، وضمان وصول الجميع إليها

يوجز هذا القسم مصادر وأنواع التدابير المالية التي اتخذتها البلدان العربية. ويقدم لمحة عامة عن مصادر التمويل الرئيسية حسب مجموعات البلدان. ويشير القسم، حيثما أمكن، إلى الإصلاحات التنظيمية والمؤسسية التي رافقت التدابير المالية والتدخلات المرتبطة بها. وتعطي البيانات المقدمة لمحة عامة عن القطاعات الرئيسية والفئات السكانية المستفيدة من التدابير المتخذة للتصدي للجائحة. ويحدد هذا القسم الأثر المتوقع للتدخلات في ما يتعلق بالتغطية الرأسية والأفقية والنهج مدى الحياة للسياسة الاجتماعية.

وقد سارعت الدول العربية إلى التصدي للآثار الاقتصادية للأزمة على القطاع الخاص والأسر المعيشية، وإلى الحفاظ على عمل أسواقها المالية. وكان المستفيدون المستهدفون من تدخلات كوفيد-19 الفئات المعرّضة للمخاطر مثل النساء وكبار السن والأطفال والعمال غير النظاميين، باستخدام مزيج من المساعدات الاجتماعية وتدابير الإعفاء الضريبي. وعلى

الرغم من أهمية التركيز على هذه الفئات المعرّضة للمخاطر، فقد ركز الإنفاق المرتبط بالجائحة على تدابير الإغاثة القصيرة الأجل التي من شأنها زيادة العجز المالي للبلدان العربية.

وتنطوي تدابير التصدي للجائحة على المخاطر بالنسبة لاستقرار الاقتصاد، حيث شكلت الزيادة في العجز المالي والديون الحكومية في جميع البلدان العربية في عام 2020 تحدياً هاماً أمام إدخال نهج مستدام على مدى الحياة في السياسات الاجتماعية[67]. وازداد العجز المالي في الدول العربية في عام 2020 نتيجة انخفاض أسعار النفط في خضم جائحة كوفيد-19 (الشكل 13). وسُجل أعلى عجز في المملكة العربية السعودية، حيث اتسع العجز المالي إلى 16 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020، بعد أن كان 4.2 في المائة في عام 2019، ومن المتوقع أن يرتفع إلى 4.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2021. وسجلت البحرين وعُمان عجزاً مرتفعاً بلغ نحو 16 في المائة و17 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي في عام 2020. وكما هو مبين، يعتمد الوضع المالي في دول مجلس التعاون الخليجي على عائدات النفط وديناميات الأسعار. وفي الجزائر، ساء الوضع بشكل ملحوظ، حيث بلغ العجز المالي 18 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020، ويقدر أن يصل العجز إلى 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2021. ومع ذلك، حققت قطر فائضاً مالياً بنسبة 5.56 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020، والسبب في الوضع المالي الواعد والمستقر لقطر هو الوفرة في احتياطي الغاز الطبيعي. وتجدر الإشارة إلى أن موريتانيا قد أظهرت فائضاً طفيفاً بنسبة 0.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020. وأظهر البلد قدرة على الصمود في وجه الصدمات الخارجية مقارنة بالبلدان الأخرى التابعة للمجموعة نفسها. ويتماشى سياق البلدان العربية مع الاتجاهات العالمية، حيث تجاوز العجز المالي 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي[68]، مما يثير مخاوف بشأن استدامة الاستجابة الاقتصادية للبلدان في ضوء الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية المستمرة خلال فترة التعافي.

وسيتعين على النُظُم المعنية بوضع الميزانيات أن تتكيف وتتقدم استناداً إلى الدروس المستفادة من أجل مواجهة المتطلبات والتحديات الناجمة عن أزمة كوفيد-19. ومن القضايا التي تثير قلق الدول العربية والتي يمكن أن تضعف الأسس لإنشاء نظام أكثر استدامة للحماية الاجتماعية بعد الأزمة هو أن عدداً قليلاً من الدول العربية نشر أو أعلن عن قوانين تتعلق بالميزانية وتكمّل هيئاتها التشريعية. وبدلاً من وضع تشريعات جديدة، اعتمدت البلدان على آليات أخرى لتقديم حزم الإنفاق، مثل الأموال الخارجة عن الميزانية أو المراسيم التنفيذية. ومن الأمثلة على ذلك التشريعات الحكومية التي وُضعَت في مناطق أخرى، بما في ذلك تأجيل الإيداعات والمدفوعات الضريبية، وتأجيل أو تخفيض ضريبة الرواتب والضمان الاجتماعي، فضلاً عن التمويل بفائدة منخفضة. وفي مناطق أخرى متوسطة الدخل مثل أمريكا اللاتينية، تضمنت التشريعات على سبيل المثال مراسيم جديدة وقوانين أُعيدت صياغتها في بيرو وشيلي وتسمح للعمال النظاميين بإجراء عمليات سحب نقدي طارئة لمرة واحدة[69].

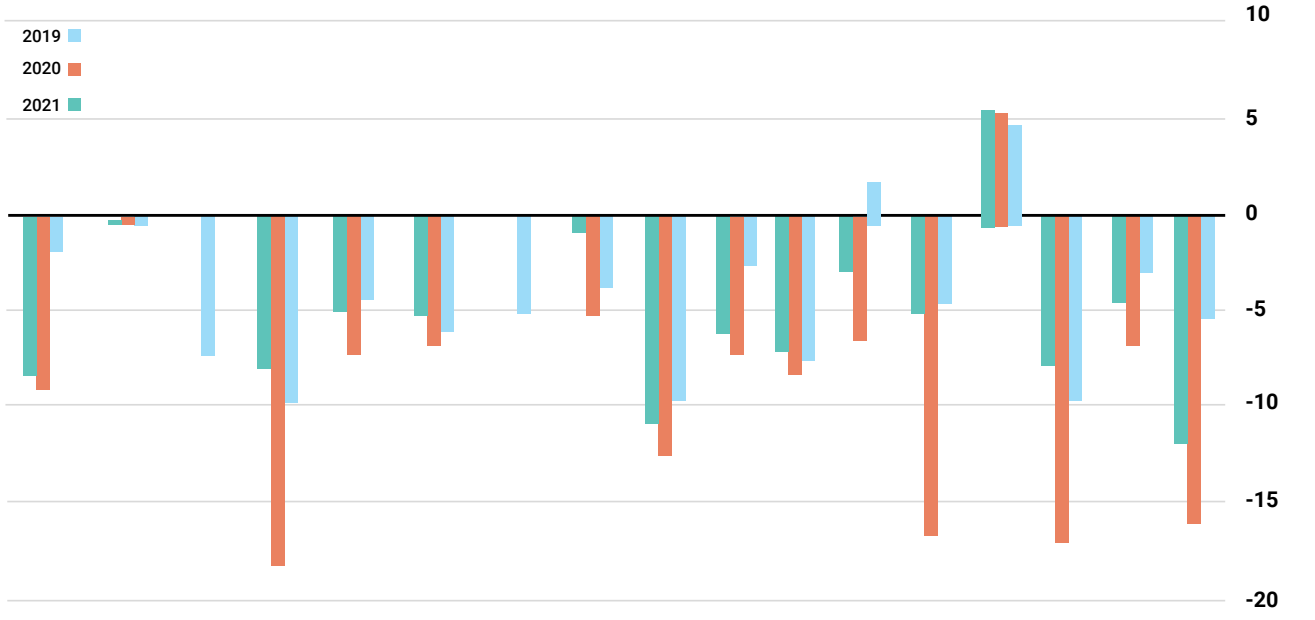
وفي حين سهّلت التدابير المؤقتة الخارجة عن الميزانية الإنفاق الفوري على برامج الحماية الاجتماعية خلال الأزمة، إلا أنها قوّضت آليات المساءلة بشأن القرارات المتخذة على مستوى السياسات المالية، مما يؤكد كذلك النهج المؤقت والانعكاسي لتمويل الاستجابة لكوفيد-19.

ومن إجمالي الدعم المالي البالغ 94.8 مليار دولار في المنطقة العربية، قدمت دول مجلس التعاون الخليجي 70 مليار دولار، في حين أنفقت البلدان المتوسطة الدخل وأقل البلدان نمواً والبلدان المتضررة من النزاعات 19.4 مليار دولار و4.1 مليار دولار و1.3 مليار دولار على التوالي (الشكل 14). وبلغ إجمالي الدعم المالي العالمي 18.7 تريليون دولار، جاء معظمه من البلدان المرتفعة الدخل.

ويعكس هذا التباين بين البلدان العربية والمتوسط العالمي أوجه عدم مساواة أوسع في الدعم المالي الحكومي للتخفيف من أثر الجائحة[70]. وهذا ليس محصوراً بالدول العربية وحدها، إذ كانت مستويات الإنفاق منخفضة أيضاً لدى بلدان الدخل المنخفض والمتوسط على الصعيد العالمي.

وكان متوسط حجم حزم الإغاثة المالية في المنطقة العربية أصغر منه في مناطق أخرى حول العالم باستثناء أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (الشكل 15). ويعزى ذلك بشكل رئيسي إلى ضيق الحيز المالي بين بلدان الدخل المنخفض والمتوسط المستوردة للنفط، وارتفاع معدل الدعم الاقتصادي العام بين البلدان المصدرة للنفط. وقدمت الدول العربية 3.9 في المائة

الشكل 13. عجز المالية العامة للحكومة، 2019-2021 (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

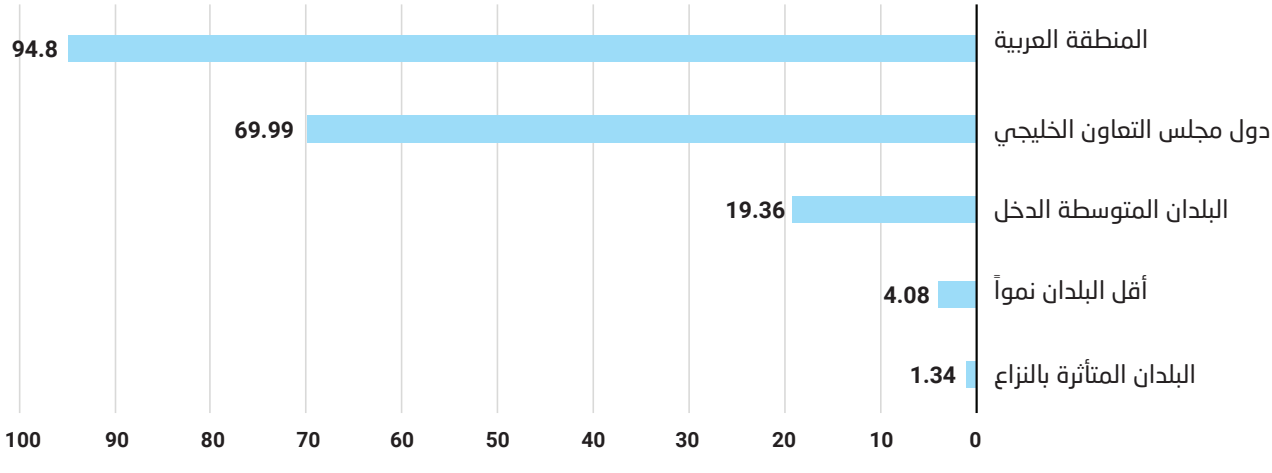


	البحرين	الكويت	عمان	قطر	المملكة العربية السعودية	الإمارات العربية المتحدة	مصر	الأردن	لبنان	العراق	دولة فلسطين	المغرب	تونس	الجزائر	ليبيا	موريتانيا	السودان
2019	-4.9	-2.5	-9.2	5.1	-4.18	1.9	-7.07	-2.13	-9.15	-3.3	-4.67	-5.53	-3.9	-9.27	-6.89	0.38	-1.74
2020	-15.65	-6.29	-17.12	5.56	-16.25	-6.06	-7.79	-6.75	-12.09	-4.74		-6.32	-6.78	-17.81		0.19	-8.6
2021	-11.45	-4.16	-7.36	5.66	-4.65	-2.45	-6.62	-5.66	-10.43	-0.41		-4.72	-4.6	-7.55		0.04	-7.94

المصدر: تجميع الإسكوا، 2020 (E/ESCWA/CL3.SEP/1/2020).

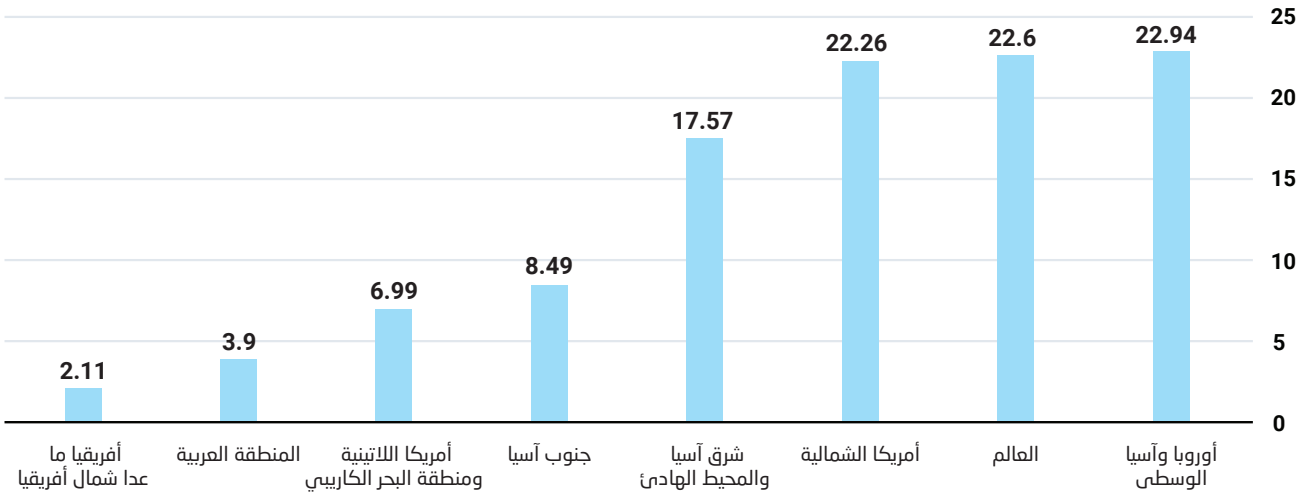
ملاحظة: أرقام عام 2021 هي تقديرات.

الشكل 14. الاستجابة المالية لحكومات المنطقة العربية (مليار دولار)



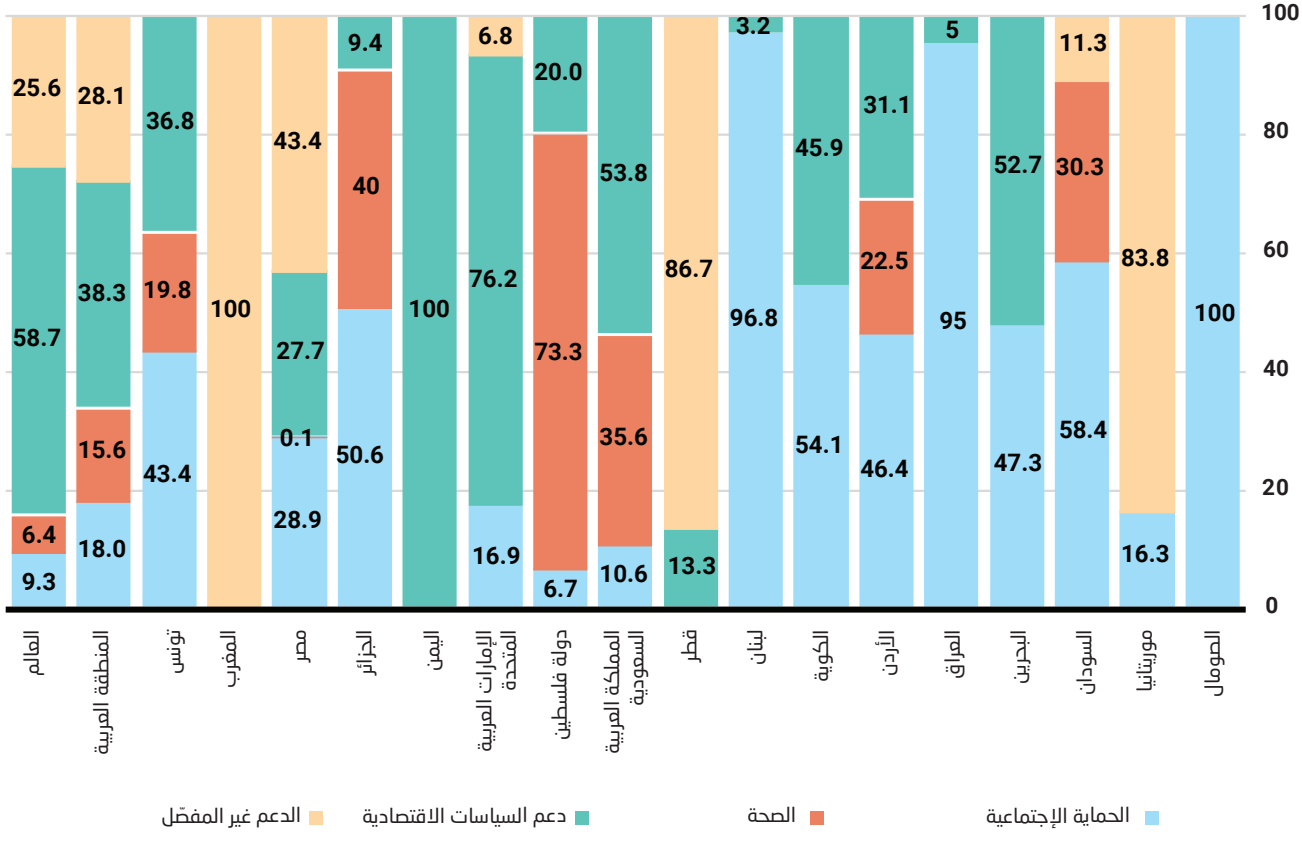
المصدر: تجميع الأمم المتحدة.

الشكل 15. الدعم المالي المقارن، على الصعيد العالمي، حسب المناطق (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: تجميع الأمم المتحدة.

الشكل 16. حصة الحوافز المالية في الدول العربية، حسب نوع السياسات (النسبة المئوية)



المصدر: تجميع الأمم المتحدة.

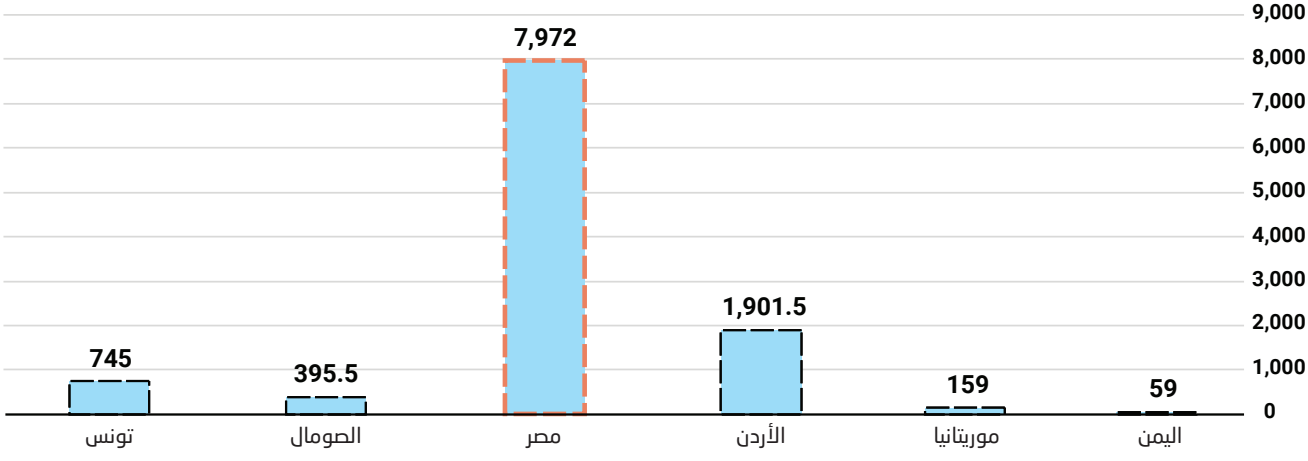
من ناتجها المحلي الإجمالي لعام 2020 إلى الدعم المالي مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 22.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العام نفسه.

ويُظهر التباين في الإنفاق ضيق النطاق المالي الذي تعمل فيه البلدان العربية، حيث تعتمد بعض البلدان بشدّة على دعم المانحين لتمويل حزم الحماية الاجتماعية. وركزت البلدان المستوردة للنفط إنفاقها على الصحة والتحويلات الاجتماعية المستهدفة، في حين أعطت البلدان المصدرة للنفط الأولوية للتخفيضات الضريبية المؤقتة، وتمديد المواعيد النهائية للدفع، وزيادة أوجه أخرى من الإنفاق مثل دفع الرواتب جزئياً للحفاظ على الوظائف.

ويبين الشكل 16 حصة الحوافز المالية حسب مجالات السياسات بين البلدان العربية مقارنة ببقية العالم. فقد أنفقت بلدان المنطقة العربية 18 في المائة من الدعم المالي على الحماية الاجتماعية، وبلغت النسبة في الصومال 100 في المائة، تليها لبنان بنسبة 96.8 في المائة والعراق بنسبة 95 في المائة. وتبين مستويات الإنفاق هذه مدى تعبئة البلدان العربية للموارد خلال الجائحة، وكذلك مدى الاحتياجات الاجتماعية التي تشكل تحدياً في المستقبل لاستدامة حزم الإنفاق على الحماية الاجتماعية في الجائحة. وفي المتوسط، أُنفق 15.6 في المائة من الدعم المالي على الصحة، وكان أعلى إنفاق في دولة فلسطين وبلغ نسبة 73 في المائة. واستُخدم 38.3 في المائة لدعم السياسات الاقتصادية، وكان أعلى إنفاق في اليمن[71]، ويُخصَّص نحو 28 في المائة إلى الدعم غير المفضّل، الذي يشير إلى تدابير السياسات العامة التي أعلنتها الحكومة والتي تجعل من الصعب مقارنة البيانات بين البلدان[72]. ويكشف المغرب بشكل استثنائي تخصيص 100 في المائة من الحوافز المالية المرتبطة بالجائحة لتدابير متعددة مثل استحقاقات البطالة، واشتراكات التأمين الاجتماعي، والتحويلات النقدية. وبالمقارنة، على الصعيد العالمي، أنفق نحو 9 في المائة من الدعم المالي على الحماية الاجتماعية، و6 في المائة على الصحة، و60 في المائة تقريباً على الدعم الاقتصادي[73].

وكان هدف الأعمال الخيرية والقطاع الخاص والجهات المانحة المتعددة الأطراف[74] والثنائية[75]، الحد من الأثر السلبي لكوفيد-19 من خلال المساهمة بالمال والمعدات والخبرات. مع ذلك، هناك مجال كبير للتحسين. ومن بين البلدان العربية التي تتوافر عنها بيانات حتى حزيران/يونيو 2021، ساهم القطاع الخاص في تونس بمبلغ 410 ملايين دولار كاستجابة للجائحة، وجذب في المغرب 104.5 مليون دولار. واضطلعت الأعمال الخيرية بدور رئيسي في تعبئة حوالي 2.2 مليون دولار في الإمارات العربية المتحدة والمغرب. وتعتبر التبرعات التي يقدمها القطاع الخاص والأعمال الخيرية سمة قديمة للتضامن الاجتماعي العربي، لكن البيانات العالمية القابلة للمقارنة ليست متاحة لقياس أهمية هذه المساهمات بشكل أفضل. ويعتبر الاعتماد على تمويل المانحين استجابة لكوفيد- 19 سلاحاً ذا حدين بالنسبة لبلدان الدخل المنخفض والمتوسط لأنه يقدم دعماً هاماً في أوقات الأزمات من جهة ولكنه يقف في طريق التنمية المؤسسية المستدامة في السياق المحلي على نحو يعيق التحكّم بمخططات الحماية الاجتماعية.

الشكل 17. المساعدة المالية المقدمة من صندوق النقد الدولي استجابةً لكوفيد-19 (مليون دولار)



المصدر: تجميع الأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي.

وللاستجابة لجائحة كوفيد-19، تعهد صندوق النقد الدولي بإقراض تريليون دولار، وبحلول 15 تشرين الأول/أكتوبر 2021، استجاب صندوق النقد الدولي لنداءات غير مسبوقة للحصول على تمويل طارئ من 89 بلداً، تلبية لطلب مساعدات مالية تبلغ قيمتها حوالي 117 مليار دولار، أي أكثر بثلاثة أضعاف مما كان عليه في الفترة نفسها من الأزمة المالية العالمية[76]. ومن المبلغ الإجمالي البالغ 117 مليار دولار، تلقت المنطقة العربية حوالي 10 مليارات دولار، وحصلت مصر والأردن على أعلى حصة منها وهي 7,972 مليون دولار و1,901.5 مليون دولار على التوالي (الشكل 17).

باء. أوجه قصور الاستجابات لكوفيد-19 في ضمان الاستدامة وكيفية التغلب عليها

يدل التركيز على التدابير القصيرة الأجل لتيسير الاستهلاك على أن الفئات السكانية المعرّضة للمخاطر لا تزال تفتقر إلى ضمانات طويلة الأجل للدخل. ولم تحصل الأسر المعيشية من الطبقة الوسطى، التي تفتقر إلى العمل أو الدخل، على دعم مباشر. وبالتالي، لا تزال هناك فجوات هامة في حماية السكان على المدى الطويل، مع ما يترتب على ذلك من آثار هامة على اعتماد نهج مستدام لمدى الحياة.

وغالباً ما يكون الإنفاق على الحماية الاجتماعية أول خسارة في أوقات الضغوط المالية. وفي البلدان العربية، يتراوح إجمالي الاستثمارات المرتبطة باستجابات كوفيد-19 بين حوالي 0.05 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الجزائر، حيث قُدمت تحويلات لمرة واحدة إلى ما يزيد قليلاً عن مليون أسرة معيشية خلال شهر رمضان، وحوالي 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المغرب، حيث تشير التقديرات إلى أن برنامجي طوارئ مؤقتين وجديدين يصلان إلى 79 في المائة من الأسر[77]. وفي ما عدا المغرب، لا تشهد أي دولة عربية مستوى من الاستثمار يمكّنها من تحفيز الاستهلاك بما يكفي لتسريع الانتعاش الاقتصادي. وفي الأردن، فإن الاستجابة من خلال الحماية الاجتماعية - التي تنطوي في الغالب على دفعة مؤقتة لمدة ستة أشهر لحوالي 250,000 من العمال غير النظاميين، بالإضافة إلى دفعة إلى بعض المستفيدين الحاليين من برنامج صندوق المعونة الوطنية - كلّفت ما يقدر بنحو 0.63 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويموّل البنك الدولي بشكل رئيسي الدعم الطارئ الذي يقدمه الأردن، وذلك من خلال قرض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير بتمويل من وزارة التنمية الدولية وغيرها من الجهات المانحة بموجب اتفاق التمويل المشترك. وفي البلدان الأخرى التي لديها استجابة للحماية الاجتماعية، كان مستوى الإنفاق ضئيلاً. وبصفة عامة، لم تؤدّ استجابات كوفيد-19 إلى وضع أي برامج لمدى الحياة في إطار نظام موحّد للحماية الاجتماعية. ويرجع ذلك إلى عدم وجود نظام قائم تموّله الضرائب لتوسيع نطاق البرامج بفعالية. ولذلك، لم تشمل معظم استجابات البلدان سوى عدد قليل من الناس. ويقلل وجود قطاع غير نظامي كبير في البلدان العربية المتوسطة والمنخفضة الدخل من احتمال تعبئة التأمين الاجتماعي أو سياسات سوق العمل النشطة كأدوات للاستجابة للصدمات.

وتشمل العوامل الرئيسية الأخرى التي تؤثر على الاستدامة الإرادة السياسية لضمان تمويل طويل الأجل للحماية الاجتماعية القائمة على النهج مدى الحياة. وعلى الرغم من استجابة الحكومات العربية لكوفيد-19، فإن التدابير التي اتُخذت حتى الآن للتصدي للجائحة لا تدل على تأييد مجتمعي أوسع لتدابير الحماية الاجتماعية المتقدّمة مثل ضمان الحد الأدنى للدخل. وقد يؤدي المزيد من الدعوات وبناء التحالفات بين الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، كما هو الحال في الأردن ولبنان، إلى دفع الإرادة السياسية قدماً. ومن الأمثلة العالمية على ذلك حركة المجتمع المدني حول إدخال الحد الأدنى الأساسي للدخل في جنوب أفريقيا، الذي اكتسب زخماً بسبب جائحة كوفيد-19. وقد دعا بعض المراقبين إلى منح بدل إعالة شامل للأطفال. وهناك أدلة على أن المغرب يسعى إلى وضع مثل هذا المخطط الذي من شأنه أن يدعم رفاه الأطفال والأسر في المستقبل. ويُعتبر نضج نظام الحماية الاجتماعية عاملاً رئيسياً آخر يمكن أن يدعم استجابة أقوى لكوفيد-19، ويتيح للسكان الجدد الاستفادة من نظام الحماية الاجتماعية من أجل التصدي لتأثير الأزمة على دخلهم.

وتؤدي الإصلاحات التشريعية أو التنظيمية لتوسيع نطاق الحقوق الاجتماعية والحصول على الحماية الاجتماعية دوراً هاماً في ضمان الاستدامة. وقد عانت بعض البلدان العربية من ثغرات في شراء المعدات واللوازم في الوقت المناسب وما يرتبط بذلك من ضغوط في الميزانية[78]. ومع أن مختلف خطط الاستجابة لكوفيد-19 تشمل السلع الأساسية واللوازم المتعلقة بكوفيد-19، هناك حاجة إلى ميزانيات

كافية لضمان شراء المعدات واللوازم وتوزيعها في الوقت المناسب على المرافق والعاملين الصحيين المحتاجين إليها.

مع ذلك، أبرزت أزمة كوفيد-19 أهمية هياكل ومؤسسات السياسات العامة مثل تدابير الشفافية ومكافحة الفساد، والمشتريات العامة الفعالة، وقوة الرقمنة وقدرتها، ونهج الحكومة المفتوحة، وإتاحة دور أكبر للمجتمع المدني. وكان تعاون الحكومات مع المجتمع المدني أساسياً للاستجابة الفعالة للأزمات في العديد من البلدان العربية. ولذلك، ينبغي اتخاذ تدابير أكثر فعالية على صعيد الحوكمة لدعم استدامة الاستجابات والخدمات الأساسية التي تقدّمها المؤسسات العامة، مع تطوير قدرة القطاع العام على الصمود والتكيُّف. ويمكن لهذه التدابير مجتمعة أن تعزز الدعم العام للحكومات العربية. وفي هذا الصدد، تتيح الأزمة فرصة للحكومات لبناء جسور الثقة عن طريق التعجيل بإصلاح الإدارة العامة لإنشاء قطاع عام أكثر كفاءة وشفافية[79].

وفي حين ينبغي أن يظل الإنفاق مقبولاً مالياً، يمكن أن يوفّر ارتفاع مستويات الإنفاق أثناء الأزمة حافزاً اقتصادياً عاجلاً (الإنفاق المعاكس للدورات الاقتصادية). والواقع أن لحزمة الحوافز المالية قدرة على تمكين البلدان من خفض الركود الذي يواجهها، والأهم من ذلك، أن تتعافى بسرعة أكبر. ففي سري لانكا، مثلاً، تشير التوقعات إلى أن استثمار 1.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على مدى ستة أشهر في سلسلة من التحويلات على مدى الحياة كان من شأنه توفير حافز فعال خلال الأزمة، وبالتالي التقليل من حدة الركود المتوقع لعام 2020 إلى النصف، من انخفاض بنسبة 8.3 في المائة في النمو الاقتصادي المتوقع إلى 3.9 في المائة[80]. ولم تصل أي من بلدان الدخل المنخفض والمتوسط في المنطقة العربية إلى هذا المستوى من الاستثمار في توفير الاستحقاقات الموسّعة أو الجديدة غير القائمة على المساهمات، إلى السكان المتضررين. وعموماً، لا يتجاوز متوسط الاستثمار في جميع البلدان العربية المنخفضة والمتوسطة الدخل التي قدمت الحماية الاجتماعية الطارئة، 0.5 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي[81].

وثبت أيضاً أن استخدام أنظمة البيانات الرقمية وتوسيعها لتحديد الأسر المحتاجة والوصول إليها هما وسيلة هامة لتحقيق تغييرات مبتكرة ومستدامة في الحماية الاجتماعية بعد الاستجابة لكوفيد-19. وتُعتبر تجربة باكستان مثالاً جيداً ويقدم التقرير شرحاً مفصّلاً لها في الأقسام التالية. ومن بين البلدان العربية التي استخدمت سجلات البيانات الإمارات العربية المتحدة ومصر والمغرب، ولو بدرجات متفاوتة. ويلزم زيادة الاستثمار في هذه النُظُم لأنها يمكن أن تساعد على خفض التكاليف وتوفير الاستدامة المالية اللازمة لتعزيز شمول نُظُم الحماية الاجتماعية وفعاليتها.

ومن المهم أيضاً النظر في كيفية تعامل دول مجلس التعاون الخليجي والدول الأخرى المنتجة للنفط مع تأثير تقلبات أسعار النفط. ومما لا شك أن قطاع الطاقة كان أساسياً لدعم الرعاية الصحية والعمل عن بعد واحتياجات أخرى كثيرة نشأت أثناء الجائحة. ويمكن للبلدان العربية أن تتغلّب على التحديات من خلال تحسين اتساق خططها الرامية إلى التعافي مع الأهداف الوطنية والعالمية الطويلة الأجل بشأن تعزيز المنعة في مجال الطاقة وتحقيق التنمية المستدامة. ومن الضروري أن تركز على التحولات في مجال الطاقة النظيفة[82]. ومن خلال جعل التحولات في مجال الطاقة النظيفة أمراً محورياً في خطط التعافي، يمكن للبلدان العربية المنتجة للنفط أن تمهد الطريق لإجراء تغييرات هيكلية أكثر متانةً لدعم الانتعاش الاقتصادي المستدام بيئياً ومالياً على حد سواء.

وتتخذ العديد من البلدان حول العالم التدابير الخضراء كجزء أساسي من حزم التحفيز في أعقاب كوفيد-19. ويمكن أن تشكّل تدابير التحفيز فرصة في البلدان العربية للاستثمار في التحولات الاقتصادية الحقيقية والابتكارات التكنولوجية (تجنب الفسل الأخضر)، مثل تعزيز تكنولوجيا الطاقة الشمسية وطاقة الرياح، والمدن الخضراء الذكية، ومشاريع تحلية مياه البحر (التي تعمل بمصادر الطاقة المتجددة) وتطوير نُظُم النقل العام وتخضيرها[83]. وهذا الأمر يمكن أن يساعد دول مجلس التعاون الخليجي على الحد من بصمتها الكربونية والطلب على الطاقة مع تنويع اقتصادها بعيداً عن الوقود الأحفوري. وينبغي أيضاً تعزيز الدعم العام والخاص للاستثمارات في تطوير وتحديث البنية التحتية للمياه والنفايات، وخاصة في البلدان العربية الفقيرة. وبإمكان تعزيز مستويات الصحة البيئية أن يعزز منعة المجتمعات إزاء الجوائح وغيرها من حالات الطوارئ.

وقد تشمل سياسات تعزيز الاستدامة في البلدان العربية ربط الدعم المالي لقطاع معين بشرط إجراء تحسينات بيئية[84]. ويمكن توجيه تدابير الدعم المالي مثل القروض التفضيلية وضمانات القروض والتخفيضات الضريبية نحو دعم التزامات بيئية وأداء أقوى في القطاعات الكثيفة التلوث التي قد تتأثر بشكل خاص بالأزمة. بالتالي، يمكن أن تتيح الجائحة فرصة للحكومات العربية لضمان اتساق تدابيرها التحفيزية واستجابة سياساتها مع تغيُّر المناخ العالمي والأهداف الأوسع لحماية البيئة. ومن الأفضل للبلدان أن تقيّم الآثار البيئية السلبية غير المقصودة والمحتملة لتدابير الإنعاش الجديدة القصيرة الأجل (مثل الأحكام الضريبية والمالية)، وأن تضمن اتساق السياسات وتتجنب العواقب البيئية الضارة وغير المقصودة التي قد تطال منعة المجتمعات في المستقبل وصحتها البيئية[85].

جيم. الإنفاق على الحماية الاجتماعية: قصص نجاح عالمية وإقليمية

يسلط هذا القسم الضوء على التجارب الإقليمية والعالمية الناجحة للتعلم منها أو مواصلة التطوير. ويقاس النجاح من حيث قدرة الحكومة على إعادة تخصيص الإنفاق لتوفير حماية اجتماعية أكثر فعالية أثناء الجائحة بدلاً من اعتماد نهج مدى الحياة للحماية الاجتماعية الشاملة. ومع أنه ينبغي توخي بعض الحذر في الحكم على نجاح الاستجابات لكوفيد-19 لأنه لم يتم بعد إجراء دراسات تأثير متينة، فإن الحالات الموضحة هنا توفر مادة دسمة للتفكير استناداً إلى الأدلة القائمة بشأن ما ينجح في دعم الحماية الاجتماعية الناجعة والفعالة مدى الحياة. وهكذا يعرض هذا القسم مجموعة من المحفزات، وتدابير إعادة التخصيص وتوفير التكاليف التي تبين التزام الحكومات بتعبئة الموارد دفاعاً عن سكانها. ومن العوامل الرئيسية الناشئة مساهمة الرقمنة في جهود تخصيص الموارد هذه، مما يؤكد من جديد الفرص المتزايدة التي تتيحها الحماية الاجتماعية الرقمية للحكومات في جميع أنحاء العالم. ويركز بعض المحللين على التأمين الاجتماعي والمخططات الممولة من الضرائب باعتبارها الأداة الأهم لتوفير الحماية الاجتماعية على المدى الطويل للجميع.

1. الأردن

وفّر البنك المركزي الأردني 705 ملايين دولار من خلال خفض الاحتياطيات الإلزامية للبنوك التجارية، والسماح للبنوك بتأجيل سداد القروض في القطاعات المتضررة، وتقديم ضمانات على القروض للمنشآت الصغيرة والمتوسطة. واتخذت الحكومة تدابير مختلفة لتخفيف الضرائب والمساهمات الاجتماعية، بما في ذلك التدابير الاجتماعية الموجّهة للأسر المعيشية الأكثر عرضة للمخاطر. وتم زيادة التغطية التأمينية لكبار السن من بين خدمات عينية أخرى. واتُخذت تدابير محددة لدعم قطاع السياحة. ويُعتبر الأردن مثالاً تجدر الإشارة إليه إذ أظهر استعداداً للأزمات على الرغم من التقلبات الإقليمية والقيود المالية والصدمات الاقتصادية. ويتمثل أحد الدروس الرئيسية المستفادة من جائحة كوفيد-19 في أهمية زيادة الاستثمار في التأهب لحالات الطوارئ في نظام الحماية الاجتماعية. وقد يشمل ذلك زيادة مراعاة احتياجات الجنسين وأوجه الضعف لديهما وزيادة التركيز على تأهب النظام، فضلاً عن إيجاد حلول أكثر استدامةً لجميع الركائز الثلاث للنظام الوطني على النحو المبين في الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية للفترة 2019-2025، وهي التالية: -1 العمل اللائق والضمان الاجتماعي؛ -2 المساعدة الاجتماعية؛ -3 الخدمات الاجتماعية. ولا بد من إجراء تحليلات للحالة الراهنة والتحديات القائمة التي تواجه كل من هذه الركائز والإجراءات ذات الأولوية لكل قطاع من القطاعات المحددة. وسيتطلب ذلك أيضاً مواصلة الجهود لتعزيز التنسيق والتعاون بين نُظُم الحماية الاجتماعية الإنسانية والوطنية.

2. الإمارات العربية المتحدة

خصّصت حكومة الإمارات العربية المتحدة ميزانية تحفيز مرنة تبلغ نحو 256 مليار درهم إماراتي، أو 70 مليار دولار. ومنحت جميع المصارف العاملة في الإمارات العربية المتحدة إمكانية الحصول على قروض وسلف بدون تكلفة مقابل ضمانات يقدمها المصرف المركزي في الإمارات العربية المتحدة. وأرجأت البنوك في دولة الإمارات العربية المتحدة سداد المدفوعات المستحقة لمدة ستة أشهر لعملائها من الشركات والأفراد. ومنحت إعفاءً مؤقتاً من مدفوعات رأس المال والفائدة على القروض غير المسددة لجميع شركات القطاع الخاص المتضررة وعملاء التجزئة في الإمارات العربية المتحدة. وخفّضت فواتير الكهرباء والمياه للعملاء في قطاعات السياحة والضيافة والتجارة بنسبة 20 في المائة لمدة ثلاثة أشهر - أي ما يعادل بالمجموع 86 مليون درهم، أو 23 مليون دولار[86].

3. موريتانيا

اتّخذت موريتانيا، التي تُعَدّ مثالاً على بلد منخفض الدخل، تدابير مالية مبتكرة. فقد أنشأت صندوقاً خاصاً للتضامن الاجتماعي من خلال مساهمة حكومية قدرها 170 مليون دولار. وساعد ذلك على دعم 206,000 أسرة معيشية بتحويل نقدي قدره 60 دولاراً للشخص الواحد. ومن الممكن منح الصندوق مبلغاً إضافياً قدره 13.5 مليون دولار[87].

4. باكستان

ارتكزت استراتيجية الاستجابة الرئيسية لحكومة باكستان على إطلاق برنامج إحساس النقدي للطوارئ، الذي خصّص 203 مليارات روبية باكستانية (حوالي 1.2 مليار دولار) لتقديم مساعدة نقدية طارئة لمرة واحدة إلى 16.9 مليون أسرة

معرضة لخطر الفقر المدقع. وتلقت كل أسرة معيشية منخفضة الدخل دفعة واحدة قدرها 12,000 روبية (75 دولاراً) لشراء المواد الغذائية الأساسية لمدة ثلاثة أشهر[88]. وكان برنامج إحساس النقدي للطوارئ فريداً من نوعه في استجابته لأنه استخدم ما يتضمنه من قدرات رقمية كجزء من برنامج إحساس وهو برنامج الحماية الاجتماعية الرائد لمكافحة الفقر وعدم المساواة. ويوضح برنامج إحساس النقدي للطوارئ كيفية استخدام برامج التحويلات النقدية لمكافحة الأضرار الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن الصدمات الخارجية مثل جائحة كوفيد-19. ويمثل البرنامج إنجازاً كبيراً لحكومة باكستان في مجال تصميم خدمات الحماية الاجتماعية وإدارتها على المدى الطويل. وأظهرت الاستجابة درجة عالية من سرعة التحرّك لدى الحكومة وقدرة على إدماج البيانات وتدابير السياسات الرقمية. ويشكل البرنامج أساساً لإعادة هيكلة نظام إحساس لأنه يعجل بدمج مبادرات رقمية فعالة من حيث الكلفة تتيح أشكالاً جديدة من التنسيق عبر مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة.

وستشمل الابتكارات الجديدة الرئيسية إنشاء نافذة واحدة لبرنامج إحساس - وهي نهج للحصول على المعلومات والخدمات من نافذة واحدة من أجل تحسين الوصول إلى برامج إحساس المتعددة، ومبادرة "امرأة واحدة، حساب مصرفي واحد"، حيث يتم إنشاء حسابات مصرفية محدودة لجميع النساء كجزء من برنامج كفالات باستخدام محافظ الهاتف المحمول. وأتاح نهج توفير التكاليف في باكستان نشر الهواتف والاتصال بالإنترنت وأرقام التعريف الوطنية الفريدة لوضع نظام حماية اجتماعية قائم على الطلب، يتّسم بمزيد من القدرات الرقمية وبالابتكار. وكان أحد العوامل الرئيسية الذي سهّل نجاح هذا التدخل هو الحملة العامة المكثفة التي تطلب من جميع الأفراد في جميع أنحاء البلاد الذين يريدون الإغاثة الطارئة إرسال طلبات إلى خدمة الرسائل القصيرة برمز قصير.

5. إندونيسيا والفلبين وجنوب أفريقيا وأوزبكستان

نشرت هذه البلدان احتياطياتها المالية وأعادت ترتيب أولوياتها في الإنفاق، وهو النهج الأكثر شيوعاً الذي تستخدمه العديد من البلدان. وأعادت إندونيسيا والفلبين تخصيص الأموال التي كانت تغطي نفقات السلع غير الطارئة، التي لم توضع لها برامج بعد. وأعلنت جنوب أفريقيا عن حزمة إنفاق طارئة قدرها 30 مليار دولار، جاء نحو 29 في المائة منها من إعادة ترتيب أولويات الإنفاق وفائض صندوق التأمين ضد البطالة. وتشهد جنوب أفريقيا وبلدان أخرى (مثل فنلندا وكينيا وناميبيا والولايات المتحدة) زخماً متزايداً في دعم ضمان الدخل الأساسي على مستوى السياسات وفي دعوة المجتمع المدني إلى ذلك. وقد طُرحت في جنوب أفريقيا عدة مقترحات على مستوى السياسات، بما في ذلك منح الدخل الأساسي والحد الأدنى للأجور وتقديم إعانة وطنية للأجور، لتوسيع نطاق دعم الدخل ليشمل السكان المعرضين للمخاطر، ولا سيما الذين تتراوح أعمارهم بين 18 و59 سنة. واستخدمت أوزبكستان 324 مليون دولار من صندوق الثروة السيادية (صندوق التعمير والتنمية في أوزبكستان) وأعادت هيكلة ميزانيتها، مثلاً، بتأجيل المشاريع والنفقات غير ذات الأولوية إلى فترة ما بعد الأزمة، لتمويل الاستجابة لكوفيد-19.

6. هونغ كونغ وصربيا وسنغافورة

هي أمثلة جيدة لكيفية قيام البلدان ذات الدخل المرتفع بتوفير تحويلات نقدية شاملة. فقد أنفقت هونغ كونغ 9.16 مليار دولار على المدفوعات النقدية من خلال الإنفاق على العجز. وفي صربيا، بلغت تكلفة الاستحقاقات النقدية الشاملة 712 مليون دولار، وهي جزء من مجموعة الحوافز التي تبلغ قيمتها 3.9 مليار دولار. وتم تمويل النصف من سندات اليورو التي تبلغ قيمتها ملياري يورو، وأعيد ترتيب أولويات الميزانية الحالية واحتياطيات العملة. وقدمت سنغافورة تحويلاً نقدياً لمرة واحدة قدره 1.1 مليار دولار ممول من الاحتياطيات والميزانيات الطارئة. واستخدمت سنغافورة أيضاً احتياطياتها: فقد نشرت 900 مليون دولار سنغافوري من الاحتياطيات السابقة لتمويل استجابتها للمدفوعات التضامنية البالغة 1.1 مليار دولار (التحويل النقدي الشامل لمرة واحدة).

وأظهرت بلدان أخرى في جميع أنحاء العالم أنه يمكن أن يكون لتدابير توفير التكاليف مجموعة من الآثار من حيث الكلفة والفوائد. على سبيل المثال، يمكن أن يؤدي الإنفاق إلى خفض الخدمات الاجتماعية الحكومية الرئيسية الأخرى، كما حصل في أوكرانيا، التي خفضت الدعم والميزانيات الإقليمية والخدمات الاجتماعية والتعداد المخطط له، من بين أمور أخرى لتمويل استجابتها ل لكوفيد-19. ولتلبية ارتفاع النفقات، زاد العجز في ميزانية المشاريع إلى 7.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وخُفّضت ميزانية معظم الوزارات في أوكرانيا. والجدير بالذكر أن برامج التأمين الاجتماعي لها دور في الاستجابة للتقلبات الدورية لأنها مصممة لتغطية فقدان الدخل تلقائياً في أوقات الطوارئ[89]، ومن المستبعد إزالتها بعد انتهاء الأزمة.

دال. الآثار المترتبة على استدامة تخصيص الموارد في السياسات الاجتماعية: التغييرات الهيكلية لفترة التعافي بعد الجائحة

تماشياً مع التفكير الحالي، سلّط هذا الفصل الضوء على الجهود المالية الهائلة التي تبذلها الدول العربية في مكافحة الأثر الاقتصادي لكوفيد-19. وينطبق هذا الأمر على بلدان الدخل المرتفع والمتوسط والمنخفض في المنطقة العربية. فقد أتاحت الإمارات العربية المتحدة، على سبيل المثال، حزمة تحفيز بقيمة 27 مليار دولار تشمل المياه والكهرباء للأسر المعيشية والشركات. ووضعت مصر خطة إغاثة اقتصادية بقيمة 6 مليارات دولار، ووزعت قطر والمملكة العربية السعودية 23 مليار دولار و13 مليار دولار على التوالي لدعم مشاريعهما الصغيرة والمتوسطة والقطاع الخاص[90]. ومن المرجح أن تستعيد معظم بلدان المنطقة ناتجها المحلي الإجمالي خلال فترة ما بعد التعافي.

وفي ما يتعلق بالآثار الرئيسية على استدامة تخصيص الموارد وتمويل الحماية الاجتماعية في المستقبل، اتخذت معظم البلدان العربية تدابير قصيرة الأجل لتسهيل الاستهلاك، مثل الإعفاء الضريبي والتحويلات النقدية. مما يعني أن هذه التدابير ليست دائمة ولا سيما في ظل العجز المالي. وتلقت الأسر المعيشية المتضررة مدفوعات لمرة واحدة فقط من دون أي ضمانات للدخل أو العمل في المستقبل. وسيكون توفير ضمانات الدخل الأساسية أو بدلات الإعالة الشاملة للأطفال أكثر انسجاماً مع الإصلاحات الهيكلية الطويلة الأجل. وفي ما يتعلق بالعمال غير النظاميين، سعت بعض الحكومات، مثل المغرب، إلى توسيع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي، مما يعني أنها ستحتاج إلى اتخاذ تدابير لتوسيع خطط الاشتراكات لتشمل الاقتصاد غير النظامي على المدى الطويل. وللقيام بذلك، ستحتاج البلدان إلى بدء حوار اجتماعي أوسع وبناء تحالفات بين الحكومة والشركات والعاملين في القطاع النظامي الذين لا يساهمون في مخططات الاشتراكات، والقطاع غير النظامي الشديد التنوع. ويتطلب تطوير مثل هذا النظام الاعتراف بالطابع العابر للعمل غير النظامي وتقييم المساهمات الحالية والمقبلة والإيرادات والنفقات الحالية، وكذلك الملامح الاجتماعية والاقتصادية للعمال[91]. وفي ما يلي رسائل أساسية للتمويل المستدام:

1. ضمان التمويل المنتظم في المستقبل

تعود الثغرات في التغطية أثناء الاستجابة لكوفيد-19 إلى حد كبير إلى نقص الموارد المالية والقدرات المؤسسية. وقد أبرز التقرير كيفية اتخاذ الحكومات مجموعة من التدابير المالية الجديدة التي كانت مؤقتة في كثير من الحالات. وقد وضعت حكومات مختلفة استراتيجيات متنوعة، بما فيها إعادة تخصيص الميزانية، وتدابير الدين والعجز الوطني، واستخدام احتياطيات الدولة وصناديق الطوارئ، بالإضافة إلى مصادر التمويل الخارجية، مثل القروض والمنح المقدمة من المؤسسات المالية الدولية. وسيكون هناك حاجة إلى رصد تجارب البلدان مع مرور الوقت، ولكنها مهدت الطريق لصياغة تدخلات وسياسات مستقبلية من شأنها تعزيز القدرة المالية واستجابة نُظُم الحماية الاجتماعية للصدمات في المستقبل. وتتمثل إحدى الطرق لضمان استدامة التمويل من أجل الحماية الاجتماعية في ربطه بآليات تمويل مخاطر الكوارث حتى تتمكن الحكومات من تعبئة الموارد المطلوبة بسرعة في حال حدوث صدمة في المستقبل[92]. ومع ذلك، لا يضمن توفر الموارد تقديم الخدمات في الوقت المناسب وبفعالية، وهذا أمر يمكن أن تعالجه الدول العربية من خلال قدراتها في مجال الحوكمة.

2. تعزيز القدرات الرقمية وقدرات البيانات

استخدمت البلدان العربية قواعد بيانات الأسر المعيشية والفقر، حيثما كانت متاحة، للوصول إلى أعداد كبيرة من سكانها المتضررين من الجائحة. وأثبتت هذه القدرات الرقمية وقدرات البيانات جدارتها من حيث دعم استجابة ناجعة وفعالة من خلال الحماية الاجتماعية. وقد ساعدت جائحة كوفيد-19 في إظهار عدد البلدان التي يمكنها الاستفادة بشكل أفضل من سجلات المستفيدين والسجلات الاجتماعية ومصادر المعلومات الأخرى مثل السجل المدني والإحصاءات الحيوية، بالإضافة إلى البيانات المتعلقة بتنظيم العمال غير النظاميين، والتأمين الضريبي والاجتماعي، ومقدمي الأموال عبر الهاتف المحمول وغير ذلك، وفي أغلب الأحيان استخدام أنظمة تحديد الهوية التي تعمل كشبكة دعم. وساعدت هذه التدابير على ضمان الدقة في توجيه الخدمات إلى فئات محددة. وأنشأت البلدان آليات مبتكرة لتيسير تسجيل المستفيدين مع احترام التباعد الاجتماعي. وقد تم ذلك باستخدام المنصات الإلكترونية وخطوط المساعدة وتكنولوجيا بيانات الخدمات

ومكاتب الحكومات المحلية. ويُظهر هذا التطور الرقمي الناتج عن الجائحة إمكانيات واعدة لاستخدام الموارد بكفاءة أكبر من خلال زيادة التحويلات الإلكترونية[93].

3. تمويل تدابير الحماية الاجتماعية القائمة على النهج مدى الحياة

إذا أرادت الدول العربية أن تلتزم بتوفير حماية اجتماعية أشمل لمواطنيها ضد الطوارئ، فعليها أن تجد الوسائل المالية للقيام بذلك. وتبين التحليلات التي يتضمنها هذا التقرير والأدبيات القائمة أن البلدان التي كان وضعها قوياً أساساً عند تفشي الجائحة، أي التي كان لديها احتياطيات مالية كافية أو اقتصاد قوي الأداء، كانت في وضع أفضل للتغلب على الجائحة. وعلى الصعيد العالمي، بلغت نسبة الحوافز المالية التي خصّصتها البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى والبلدان المنخفضة الدخل أقل من 3 في المائة من مجموع الحوافز العالمية[94]. وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة للبلدان العربية التي تقع في معظمها في الفئة ذات الدخل المتوسط الأدنى، وهي من بين البلدان التي تواجه أصلاً ضعفاً في القدرات المالية.

وحسب التقديرات، زادت الموارد الإضافية اللازمة لسد الفجوة التمويلية العالمية في مجال الحماية الاجتماعية بنحو 30 في المائة بعد تفشي لكوفيد-19[95]. وستحتاج البلدان النامية إلى استثمار مبلغ إضافي يعادل نحو 3.8 في المائة من متوسط ناتجها المحلي الإجمالي لسد التمويل السنوي اللازم لسد ثغرات التغطية في عام 2020، في حين تبلغ الموارد الإضافية المطلوبة بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل نحو 16 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي. وتؤكد هذه المسائل أهمية الوصول إلى مجموعة متنوعة من الموارد المالية، وعلى وجه الخصوص، الحاجة إلى تحصيل الضرائب على نحو منصف عن طريق، مثلاً، فرض ضرائب تصاعدية وضرائب على الشركات[96]. هذه كلها دروس هامة للبلدان العربية التي تعاني من العجز المالي والنزاعات.

ولا بد من التركيز على تعبئة الموارد المحلية باعتبارها المصدر الرئيسي لتمويل الحماية الاجتماعية، لأنها المصدر الأكثر استدامة والأضمن، في حين تظهر البيانات اعتماداً كبيراً على التمويل الثنائي والمتعدد الأطراف. وتحتاج البلدان العربية المنخفضة الدخل إلى مساعدة الجهات المالية الدولية الفاعلة، لا سيما في ضوء السياق الحالي لانخفاض أسعار السلع الأساسية، وانقطاع الإيرادات من التصدير، وانخفاض التحويلات المالية. بالإضافة إلى ذلك، من المهم أن تحافظ البلدان على مستويات إنفاقها الاجتماعي بمجرد أن تتلاشى الأزمة الصحية المباشرة، لضمان حماية السكان المحليين من العواقب الاقتصادية والاجتماعية التي يحتمل أن تستمر على المدى المتوسط والبعيد.

4. تعزيز ثقة الجمهور في الحكومة والإدارة العامة

تُعتبر الدول التي تتمتع بثقة سكانها في وضع أفضل للتعامل مع الأزمات والصدمات الخارجية. وقد أعطت جائحة كوفيد-19 الفرصة للحكومات العربية لبناء جسور الثقة مع مجتمعاتها من خلال التصدي للتحديات الناشئة على نحو مناسب. ومع ذلك، يمكن أن تُفقَد هذه الثقة بسهولة مرة أخرى إذا تم سحب الدعم المقدم مسبقاً أثناء فترة التعافي. ويسهم تعزيز نظام الإدارة العامة وتحسين المساءلة في السياسات من خلال العمل مع المجتمع المدني ومجموعات المواطنين، بالإضافة إلى إجراء إصلاحات أساسية في مجال الحوكمة، في إنشاء قاعدة هيكلية أقوى للحماية الاجتماعية المستدامة في البلدان العربية. وينبغي للبلدان أن تتجنب التعويض عن التكاليف المستثمرة كنتيجة لجائحة كوفيد-19 من خلال جولة أخرى من التقشف. بدلاً من ذلك، عليها أن توائم أطر السياسات لجميع الجهات الفاعلة المعنية، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية، مع المبادئ المنصوص عليها في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان ومعايير الضمان الاجتماعي. وينطبق ذلك خصوصاً على السياسات المالية بحيث يمكنها استيعاب الاستثمارات المطلوبة في نُظُم الحماية الاجتماعية الشاملة بدلاً من تقويضها[97].

باختصار، استجابت الدول العربية بسرعة للآثار الاقتصادية لأزمة كوفيد-19 على الشركات والأسر المعيشية، وحافظت على عمل أسواقها المالية. وفي المتوسط، خصّصت المصارف المركزية 2.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للتدابير المالية، وقدمت 3.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عن طريق ضخ السيولة في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خلال الأسابيع الأولى من الجائحة[98].

وقدمت معظم البلدان العربية برامج مؤقتة لتسهيل الاستهلاك مثل المساعدة النقدية أو الإعفاء الضريبي للفئات المعرّضة للمخاطر، بما في ذلك العاطلون عن العمل والنساء والأطفال، بدلاً من توسيع نطاق برامج التأمين الاجتماعي

والبرامج مدى الحياة. ويرجع ذلك إلى عدم توفر قاعدة ضريبية مناسبة وانخفاض الحيز المالي الناجم عن ارتفاع مستويات الدين وضعف الأداء الاقتصادي وانخفاض عائدات النفط. ويفسّر هذا الأمر الفجوة في التغطية ويمكن معالجته باتباع نُهُج أكثر استدامة مدى الحياة في تمويل الحماية الاجتماعية وتوفيرها.

ويمكن اتخاذ إجراء أفضل لتحقيق الاستدامة وهو تعزيز هياكل ومؤسسات الحوكمة، مثل تدابير الشفافية ومكافحة الفساد، والمشتريات العامة الفعالة، وقدرات الرقمنة، ونهج الحكومة المفتوحة، فضلاً عن زيادة دور المجتمع المدني. واستناداً إلى قصص النجاح الإقليمية والعالمية مثل المغرب، يعتبر استخدام وتوسيع نُظُم البيانات الرقمية لتحديد الأسر المحتاجة والوصول إليها وسيلة هامة لتحقيق تغييرات مبتكرة ومستدامة في الحماية الاجتماعية في أعقاب كوفيد-19. ولكي تفهم الدول العربية على نحو أفضل أي مجموعة من أدوات تمويل الحماية الاجتماعية تعمل بشكل مستدام، تحتاج إلى تعزيز قدراتها في مجال تسجيل البيانات ورصدها وتقييمها.

ولم تعد المخاوف المتعلقة بالحيز المالي والاستدامة ومصادر التمويل لتدابير الجائحة، بما في ذلك الحماية الاجتماعية، تشكّل أولوية قصوى بالنسبة للحكومات. وعموماً، قامت معظم البلدان العربية بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية من أجل مكافحة آثار الجائحة[99]. غير أن مدى هذا التوسع، والأهمية النسبية لمختلف أنواع الحماية الاجتماعية في الاستجابة لحالات الطوارئ، ومصادر تمويل هذا التوسع تختلف بين البلدان. وهذا يطرح السؤال الهام عما إذا كانت ستتحول الاستجابات المؤقتة التي تظهر في البلدان العربية إلى استجابات دائمة، وهو ما يتوقف في حد ذاته على التفاعل المستقبلي بين مختلف مصادر التمويل. على سبيل المثال، إذا كان لدى إحدى البلدان عجز كبير الآن، فقد يقلل ذلك من احتمالات التوسع في المستقبل. ولا يصبح بعض التمويل متاحاً إلا عند إجراء تخفيضات في مناطق أخرى. وبالتالي، ستصبح خطوط الإنفاق التي أعيد ترتيب أولوياتها واضحة تماماً بمرور الوقت[100]. وفي ما يتعلق بهذه الجائحة، يقترن التمويل أيضاً بتدابير التمويل التحفيزي الأوسع نطاقاً، وبالتالي لا يمكن التعرف عليه بسهولة. وهكذا، من الأفضل للدول العربية أن تعزز الآن قدراتها في جمع البيانات والرصد والتقييم التي يمكن أن تساعدها على فهم كيفية تحقيق مزيج مستدام من أدوات تمويل الحماية الاجتماعية.

تشمل التوصيات الرئيسية المتعلقة بالاستدامة ما يلي:

- تحسين التخطيط المالي الكلي لقطاع الحماية الاجتماعية.
- تعزيز القدرات المؤسسية لوضع سياسات مالية مستدامة وقائمة على الضرائب، بما في ذلك الضرائب التصاعدية والضرائب على الشركات، التي يمكن أن تعيد توزيع الدخل وتوفر الخدمات العامة الأساسية للجميع بطريقة محسنة.

- وضع السياسات النقدية التي تتيح التأثير على مستويات التضخم والبطالة من خلال توفير القروض للشركات والأسر المعيشية وتحديد كلفتها. وتؤثر السيطرة على أسعار الفائدة مثلاً على مستويات الثقة، وبالتالي على الإنفاق في الاقتصاد الذي يؤثر بدوره على الطلب على السلع والخدمات، وبالتالي على فرص العمل.

- وضع البنى التحتية الفنية والإدارية للخطط الجديدة بعد الجائحة. ويمكن أن يكون هذا هو الأساس لنُظُم الحماية الاجتماعية القائمة على بناء القدرات وتعزيز التأهب.
- استكشاف إمكانية الحصول على الحد الأدنى للأجور أو ضمانات الدخل الأساسية والابتكارات التكنولوجية.