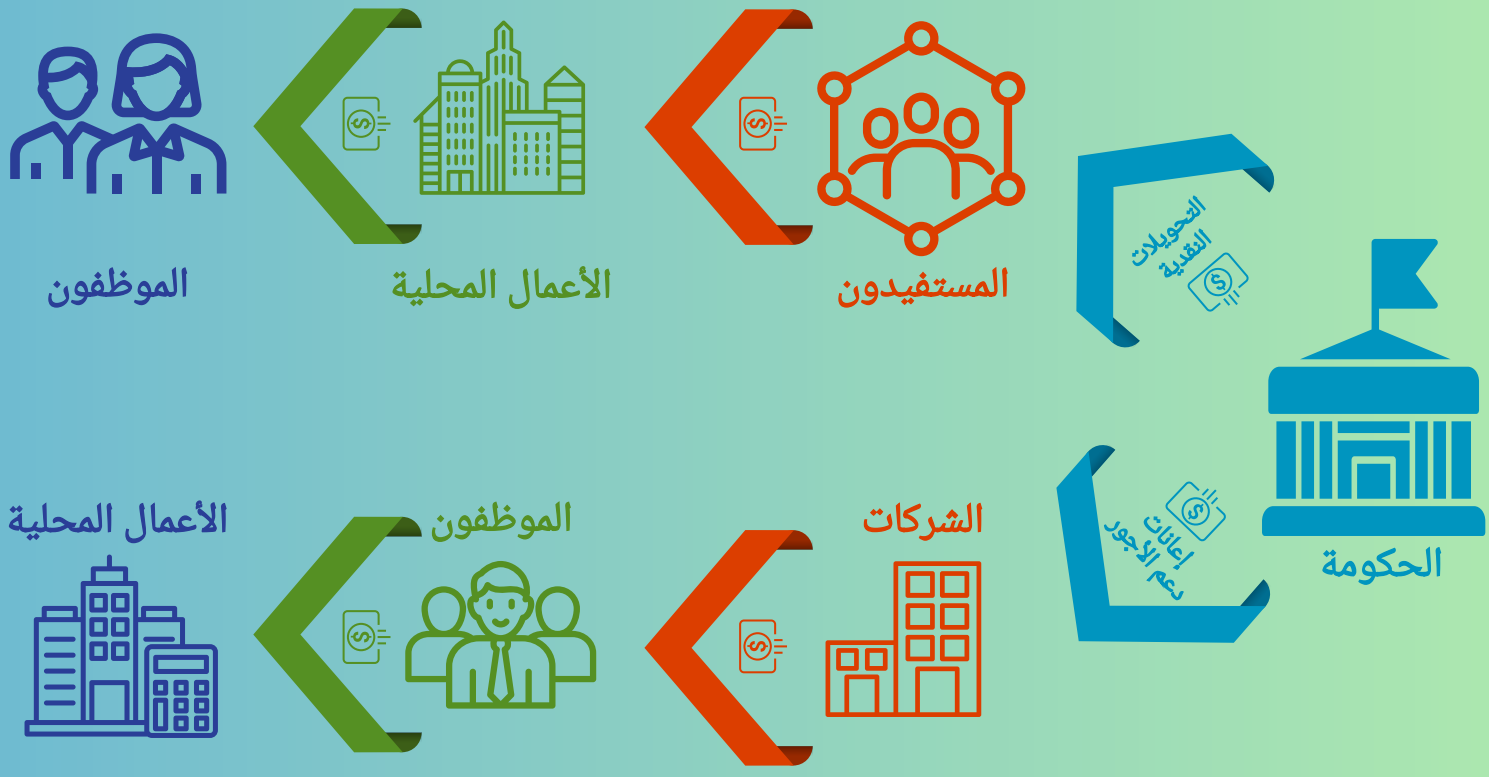


الفوائد الاقتصادية للحماية الاجتماعية الشاملة

دور الحماية الاجتماعية كعاملٍ استقرارٍ اقتصادي تلقائي ومضاعِفٍ مالي

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان **كرامةُ الإنسان**

رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا

بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدِّمُ المشورة،
نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.

E/ESCWA/CL2.GPID/2024/WP.1

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

الفوائد الاقتصادية للحماية الاجتماعية الشاملة

دور الحماية الاجتماعية كعاملِ استقرارٍ اقتصادي تلقائي ومضاعِفٍ مالي

الأمم المتحدة
بيروت

© 2024 الأمم المتحدة
جميع الحقوق محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجّه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا تترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد: 11-8575، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org.

2400195A

الرسائل الرئيسية

- *تؤدي نُظم وبرامج الحماية الاجتماعية الشاملة والفعالة دوراً أساسياً في تحقيق الاستقرار والنموّ الاقتصاديين.*

- *كثيراً ما ينطوي الإنفاق على المساعدة الاجتماعية على "أثر مضاعف"، حيث يمكن أن تفوق الزياداتُ في النشاط الاقتصادي المحلي والدخل الناجمةُ عن الإنفاق الحكومي بعدّة أضعاف المبالغ النقدية التي تم ضخُّها في الأصل.*

- *تُخفِّف برامج الحماية الاجتماعية، أثناء فترات الركود الاقتصادي، من قيود السيولة على المواطنين بتوفير المزيد من النقود لهم. وغالباً ما تؤول هذه النقود الإضافية نحو الإنفاق وليس نحو الادخار، مما يجعلها تصبّ فوراً في النشاط الاقتصادي المحلي.*

- *بوسع برامج المساعدة الاجتماعية، التي يمكن بدؤها تلقائياً وتكييفها حسب تدني مستويات الدخل عند حدوث الأزمات، احتواءَ التأثيرات الاقتصادية للصدمات المالية بطريقة أكثر سرعةً وكفاءةً من وضع حلول سياساتية مؤقتة ومخصصة.*

- *البلدان التي تتمتع بنُظُم حماية اجتماعية شاملة قبل بدء الأزمات المالية تكون استجاباتها لها أكثرَ فعالية.*

المحتويات

الرسائل الرئيسية iii
مقدمة 1

1. التعاريف 3
   - ألف. الأثر المضاعف 3
   - باء. عوامل الاستقرار التلقائية 4

2. الأدلة العالمية والإقليمية على الآثار المضاعفة للحماية الاجتماعية 5
   - ألف. الأردن 5
   - باء. البرازيل 5
   - جيم. البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل الأخرى 6
   - دال. الظروف التي يكون فيها الأثر المضاعف بمستواه الأقوى والأضعف 6

3. أدلة عالمية وإقليمية حول الأثر التلقائي للحماية الاجتماعية على تحقيق الاستقرار 9
   - ألف. أثناء الأزمات 9
   - باء. نُهُج الإعانات المؤقتة في حالات الطوارئ مقابل نُظُم الحماية الاجتماعية الشاملة الموجودة سابقاً 10
   - جيم. الظروف التي يكون فيها أثر عوامل الاستقرار التلقائية بمستواه الأقوى والأضعف 10

4. أمثلة على نُهج الحماية الاجتماعية المُجدية 13
   - ألف. التحويلات النقدية 13
   - باء. التأمين ضد البطالة 13
   - جيم. الإعفاءات الضريبية 14
   - دال. الجدوى بالنسبة للمنطقة العربية 15

5. الخلاصة 17

المراجع 19

قائمة الجداول

الجدول 1. أحجام آثار العينات 11
الجدول 2. التدخلات والسياقات المثلى لتطبيقها على المستوى القُطري 15

مقدمة

شهدت البلدان العربية سلسلةً من الأزمات المتتالية خلال العقد الماضي. كما أن الفقر الذي كان يزداد فيها بالفعل قبل ظهور جائحة كوفيد-19، قد تفاقم بسبب الجائحة وعدم الاستقرار السياسي وعدم اليقين الاقتصادي[1]. وغالباً ما تؤثّر هذه الأزمات غير المتوقعة تأثيراً سلبياً بطرق شتى على رفاه المواطنين. ويمكن أن تؤدي الصدمات المالية إلى ارتفاع أسعار الأغذية والطاقة، وخسارة الدخل، والبطالة، وهي جميعها عواملُ قد تزج بالمواطنين في براثن الضائقة المالية والفقر.

ولم تنظر العديد من الحكومات في المنطقة تاريخياً في جميع الخيارات المتاحة لها لتستخدمَها لتتصدى بفعالية لهذه الأزمات. وعلى الرغم من أن لدى العديد من البلدان نوع ما من نُظُم الحماية الاجتماعية، فإن هذه النُّظُم كانت تركز في السابق على التأمين ضد مخاطر دورة الحياة والتخفيف من حدّة الفقر. حيث لم تُستخدَم برامج الحماية الاجتماعية كأدوات للتخفيف من التأثيرات الاقتصادية للأزمات إلّا في الآونة الأخيرة، ولم يجرِ ذلك على نطاق واسع إلّا أثناء أزمة كوفيد-19. وتشير الأدلة المستجدة إلى أن الحماية الاجتماعية الشاملة يمكن أن تكون فعالة حقاً في خدمة أغراض تتجاوز مهمتها التقليدية. ومما يكتسي أهميةً حاسمةً أن للحماية الاجتماعية تأثيراً كبيراً ولا سيّما عند حدوث الأزمات المالية التي أصبحت أكثر انتشاراً وحِدَّةً في المنطقة العربية. فعند حدوث أزمة غير متوقعة تحديداً، يمكن أن تمثل الحماية الاجتماعية آلية استجابة سريعة تسهم في تيسير الاستهلاك وتحقيق الاستقرار في الاقتصاد ككل.

وتتناول هذه الورقة آليتين أساسيتين يمكن للحماية الاجتماعية أن تسهم من خلالهما في استقرار الاقتصاد أثناء الأزمات وتحفيز النمو الاقتصادي، وهما:

1. **الأثر المضاعف:** حيث إن الإنفاق على الحماية الاجتماعية، ولا سيّما خلال الأزمات التي يرتفع فيها الميل الحدّي للاستهلاك[2]، يمكنه أن يمرّ عبر الاقتصاد مما يزيد من الطلب المحلي.
2. **عوامل الاستقرار التلقائية:** حيث إن الزيادات التلقائية في الإنفاق على الحماية الاجتماعية، استجابةً لتباطؤ الاقتصاد، يمكنها أن تسهم في استيعاب الصدمات الاقتصادية من خلال استقرار الطلب.

وتشير الأدلة المتاحة إلى أن الإنفاق الحكومي في البيئات المنخفضة السيولة يحقق أعظم تأثير ممكن له عند وجود ميلٍ كبير للاستهلاك. ونتيجةً لذلك، فإن السياسات الرامية إلى الحفاظ على الاستهلاك الخاص وتعزيزه تكون فعالةً جداً أثناء فترات الركود. كما أن الاقتصادات تكون أكثر قدرةً على الصمود في وجه الأزمات عندما تتمتع الحكومات، قبل اندلاعها، بنظام قوي للحماية الاجتماعية يمكن تفعيله بسرعة للتخفيف من تأثيرها على الاقتصاد. وتؤكد هذه النتائج ضرورة بناء نظام قوي للحماية الاجتماعية قبل بدء الأزمات، من أجل ضمان تعافي الاقتصاد بكفاءة.

---

1 Hoogeveenand Lopez-Acevedo, 2021.

2 الميل الحدّي للاستهلاك هو مدى احتمال أن ينفق الناس أي إيرادات جديدة يحصلون عليها.

فدولة الرفاه الشاملة، إضافةً إلى تخفيفها من المخاطر المتفردة التي تنشأ طوال دورة الحياة وتخفيفها من التأثيرات المترتبة على الصدمات المتغايرة[3] على الأسر الخاصة، بوسعها كذلك أن تعزِّز التنمية الاقتصادية. وبينما قد ترى التصورات التقليدية بأن تقديم حزمة سخية من إعانات البطالة للباحثين عن عمل قد يثنيهم عن العثور عليه، فإن البحوث الحديثة تشير إلى أن هذه الإعانات – إذا ما صُمِّمت تصميماً جيداً – قد تحدُّ في واقع الأمر من البطالة. فمن غير الصحيح أن إعانات البطالة السخية تثبط متلقيها عن البحث عن فرص عمل طويلة الأجل، لأن البلدان التي توفر إعانات مرتفعة لا تعاني أيضاً معدلات مرتفعة مماثلة من البطالة المزمنة. بل إن إعانات البطالة المنتظمة تسمح بمطابقة المهارات على نحو أفضل. ويوفر هذا النوع من الإعانات شريان حياة اقتصادي للباحثين عن عمل، مما يفسح لهم المجال للبحث عن فرص عمل تتطابق مع مهاراتهم بدل من إجبارهم على أخذ أول فرصة تتاح لهم. كما تؤدي هذه المطابقة الفعالة للمواهب مع الوظائف إلى تعزيز النمو الاقتصادي.

3 الصدمات "المتغايرة" هي الصدمات التي تحدث بشكل عشوائي أو متكرر وتؤثر على نسبة كبيرة من السكان في وقت واحد، مثل الفيضانات، والأزمات الاقتصادية، والنزاعات المسلحة. أما الصدمات "المتفردة" فهي الصدمات التي تؤثر على الأسر أو الأفراد طيلة حياتهم، مثل الشيخوخة أو البطالة أو وفاة المعيل.

1. التعاريف

ألف. الأثر المضاعف

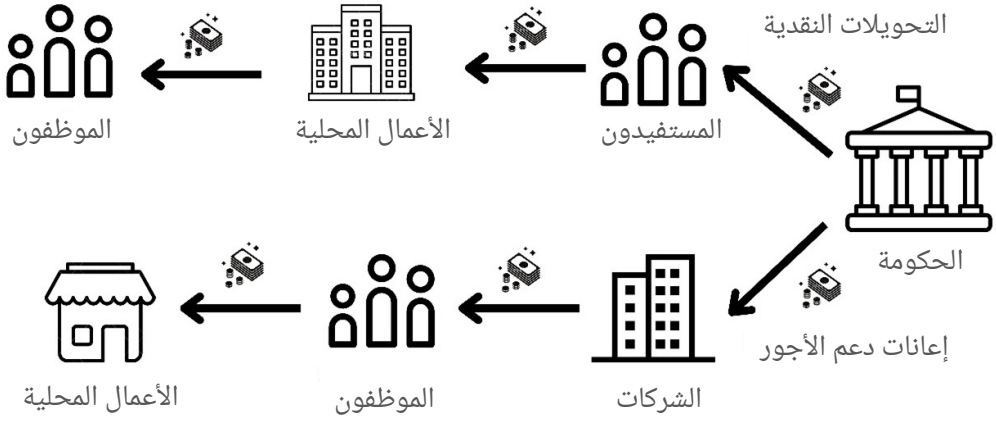
تتمثل إحدى المزايا الرئيسية للإنفاق على نظام الحماية الاجتماعية في أن فوائد إعاناته لا تتوقف عند المستفيدين منها. وتُسمى هذه الظاهرة "أثرُ المُضاعِف" أو "الأثرُ المُضاعَفُ". ويمكن حساب قيمة المضاعف التي تحدِّد الدرجة التي تؤدي بها الزيادة في الإنفاق الحكومي – في إطار برنامج للأشغال العامة مثلاً – إلى زيادةٍ أكبرَ حجماً في الاستهلاك أو في دخل المواطنين. ويمكن أن يحدث هذا الأثر نتيجة الإنفاق الحكومي أو غير الحكومي على حد سواء. وتكمن الفكرة المحورية في أن المواطنين، عند تلقيهم إعانات نقدية من الحكومة، ينحون إلى إنفاقها محلياً، مما يفضي إلى آثار غير مباشرة على الاقتصاد المحلي وربما نشوء احتياجات إلى استحداث فرص عمل إضافية.

وبناءً على ذلك، يمكن تصور المضاعِف على أنه تغيُّرٌ في المخرجات ناجمٌ عن تغيُّر أحد المدخلات. وهو يقيس تأثير التغيُّر في الاستثمار أو الإنفاق على الناتج أو الاستهلاك. ويُستخدم هذا المفهوم لقياس كيف يمكن أن تؤثّر الزيادات في الإنفاق على الدخل أو النمو. ويتم حساب "المضاعِف" عموماً بقِسمة التغيُّر في الدخل أو النمو أو الاستهلاك على التغير في الإنفاق، ألا وهو الإنفاق الحكومي في هذه الحالة. ويمكن بيانه بالمعادلة التالية:

$$\text{المضاعِف} = \frac{\text{التغيُّر في الدخل}}{\text{التغيُّر في الإنفاق}}$$

وعندما يكون الرقم الناتج أكبر من واحد، يكون المضاعِف موجبا. وهو ما يعني، بعبارة أخرى، أن الإنفاق المعني أدى إلى زيادة في الناتج الاقتصادي تفوق قيمته الأصلية.

مسارات الأثر المضاعف المشتركة



باء. عوامل الاستقرار التلقائية

عوامل الاستقرار التلقائية هي نوع رئيسي من السياسات التي تطبّقها الحكومات لحماية اقتصاداتها من تأثير الأزمات الاقتصادية. وهي عبارة عن سياسات تزيد النفقات أو تخفض الضرائب تلقائياً عندما يتباطأ الاقتصاد. والأهم من ذلك أن هذه التغييرات في السياسات لا تتطلب في كثير من الأحيان تصويت المشرّعين عليها؛ بل تدخل حيز النفاذ فوراً عند حدوث أزمة اقتصادية. فعندما ينخفض الدخل مثلاً، قد تقل الضرائب التي يتعين على الأسر دفعها، مما يسهم في استقرار الاستهلاك بالإفراج عن قدر أكبر من الدخل المتاح لها. كما أن انخفاض الدخل يجعل المزيد من الأفراد مؤهلين للحصول على إعانات من قبيل التأمين ضد البطالة، أو المساعدة الغذائية، أو الرعاية الصحية[4]. وتُعَدُّ هذه السياسات "تلقائية" من حيث أنها لا تتطلب أي إجراءات حكومية لسريانها؛ فهي تدخل حيز النفاذ تلقائياً استجابةً لتدهور الظروف الاقتصادية. ويمكن لعوامل الاستقرار التلقائية أن تساعد الأسر على تحمُّل الخسارة في دخلها عن طريق خفض فاتورة الضرائب المفروضة عليها وزيادة الإعانات النقدية المقدمة لها.

ويمكن دمج عوامل الاستقرار التلقائية في خطط التأمين الاجتماعي وبرامج المساعدة الاجتماعية. إذ يمكن للمشرّعين مثلاً وضع سياسات من شأنها أن تزيد تلقائياً من مبالغ الإعانات النقدية أثناء حالات الانكماش الاقتصادي. كما يمكن تمديد الاستحقاقات الحالية مثل إعانات البطالة عند حدوث أزمة. ويمكن أن تتسم الإعانات المقدمة من قبيل القسائم الغذائية والتأمين ضد البطالة، بميزة إضافية بأن تصبح حافزاً اقتصادياً أثناء الأزمات[5]. ويمكن لهذه السياسات، من خلال ضخها النقد بسرعة في الاقتصاد، أن تؤدي إلى زيادة الطلب أثناء فترات الانكماش، وتحقيق الاستقرار في الاقتصاد ككل.

ما هي النظرية النقدية الحديثة وما هي أهميتها؟

لقد فنّدت المناقشات التي دارت مؤخراً العقيدة الاقتصادية التقليدية المحيطة بمخاطر الإنفاق بالعجز، وقدّمت مسوغاً للحكومات لضمان حيز مالي للإنفاق على الرعاية الاجتماعية. ويخشى الاقتصاديون التقليديون من إمكانية أن يؤدي الإنفاق الحكومي المفرط إلى عجز كبير، وارتفاع الدّين الوطني، والتضخم في نهاية المطاف. أما الاقتصاديين الذين يؤيدون "النظرية النقدية الحديثة" (MMT)، فيرون بأن هذا التصور ليس صحيحاً بالضرورة. وهم يزعمون بأن الميزانيات الحكومية تختلف هيكلياً عن الميزانيات الأسرية، لأن الحكومات تستطيع الحفاظ على السيادة المالية أو السيطرة على عملتها الخاصة. وتحقق الحكومات السيادة المالية عندما تستوفي مجموعةً معينةً من الشروط. إذ يجب عليها (1) احتكار صك عملتها الوطنية؛ (2) جمع الضرائب بعملتها الخاصة؛ (3) إصدار السندات بعملتها الخاصة فقط (Kaboub 2013). وما إن تستوفي الحكومات هذه الشروط، حسب ما يرى مؤيدو النظرية النقدية الحديثة، فإنها تصبح قادرةً على زيادة إنفاقها على البطالة وملزمةً في الوقت نفسه بفعل ذلك.

وغالباً ما تكون البلدان المرتفعة الدخل قادرةً على استيفاء هذه الشروط. فليس من المطلوب من حكوماتها، كما يرى مؤيدو النظرية النقدية الحديثة، أن تلتزم بقواعد سقف الدين لأن ارتفاع الإنفاق الحكومي ليست له عواقب سلبية. والسبب في ذلك أن السيادة المالية تمنحها الأدوات اللازمة لمكافحة التضخم. فمع أن الإنفاق الحكومي مثلاً يضخ الأموال في الاقتصاد، تستطيع الحكومات السيطرة على التضخم من خلال فرض الضرائب التي تسحب الأموال الفائضة من التداول. ولأن الحكومات تستطيع السيطرة على التضخم بصورة فعالة من خلال الضرائب، فهي ليست مضطرة إلى تقييد إنفاقها لتلتزم بحدود الديون المصطنعة. ويطلق هذا المنطق يد الحكومات لتقوم بالإنفاق على الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي التي يمكنها أن تحمي الاقتصاد عند حدوث أزمة. ويرى بعض المراقبين بأن السياسة المالية لخزانة الولايات المتحدة الأمريكية خلال أزمة كوفيد-19 قد استرشدت بالنظرية النقدية الحديثة.

4 Lee and Sheiner, 2022.

5 Blinder, 2016.

2. الأدلة العالمية والإقليمية على الآثار المضاعفة للحماية الاجتماعية

ألف. الأردن

تتمثل إحدى أبسط الوسائل لقياس الأثر المضاعف في تحديد تأثير برامج التحويلات النقدية على الاقتصاد المحلي. ومن الأمثلة البارزة على ذلك حالة برامج النقد مقابل العمل في الأردن. فغالباً ما استُخدمت هذه البرامج، التي يدعمها الشركاء الإنمائيون، من أجل مساعدة اللاجئين السوريين الذين كثيراً ما لا يستطيعون المشاركة في سوق العمل النظامي وقد يتنافسون مع الأردنيين ذوي المهارات المنخفضة في سوق العمل غير النظامي. وعادةً ما تتيح برامج النقد مقابل العمل فرصاً للأسر الفقيرة لتعمل في قطاع البناء أو في مشاريع البنية التحتية العامة مثل بناء الطرق والصيانة والري. وتوفر هذه البرامج الدعم للفقراء الأصحاء ممن هم في سن العمل كما تعود بمنفعة عامة على بقية المجتمع. بيد أن البحوث الحديثة قدّمت أدلة على فائدة أخرى لهذا النوع من البرامج، وهي: تأثيرها الإيجابي على التنمية الاقتصادية المحلية بفضل أثرها المضاعف.

والمحدد الرئيسي للبت في مسألة ما إذا كانت ستتمخض برامج النقد مقابل العمل، أو أي عملية ضخ للتمويل الأجنبي، عن أثر إيجابي على التنمية الاقتصادية المحلية هو ما إذا كان المستفيدون ينفقون معظم دخلهم محلياً أم لا. وللإجابة على هذا السؤال، قام الباحثون باستطلاع آراء أفراد المجتمعات المحلية لمعرفة ما إذا كانوا قد شهدوا تغييرات في الدخل، والإنفاق، والعمالة، والاستثمار بعد تنفيذ برامج النقد مقابل العمل في مجتمعاتهم المحلية. ووجد الباحثون أن 30 في المائة من المستفيدين الذين شملهم الاستطلاع أنفقوا معظم دخلهم على الأغذية، بينما أنفق 47 في المائة منهم معظم دخلهم على إيجارات المساكن، وهما وِجهتان للإنفاق تسهمان في مستويات الدخل المحلي. كما أنفق نحو 22 في المائة معظم دخلهم على سداد ديونهم التي تعود على الأرجح إلى دائنين محليين[6]. وخلص الباحثون إلى أن لبرامج النقد مقابل العمل أثراً غير مباشر على تحسين التنمية الاقتصادية المحلية لأن معظم أموال إعاناتها تُنفَق محلياً ولا يجري ادخارها أو إرسالها إلى الخارج، وأن أثرها يتضخم بفعل ظاهرة الأثر المضاعف. وتتفق هذه النتائج مع الدراسات الحالية التي وجدت أن لبرامج التحويلات النقدية الاجتماعية على الأرجح مضاعِفات تتراوح بين 1.34 و2.52[7].

باء. البرازيل

كان للإنفاق على الحماية الاجتماعية أثرٌ مضاعف قوي أيضاً في الاقتصادات الناشئة الأخرى. وتواجه البرازيل أزمة اقتصادية منذ عام 2015، لكنها تدير أحد أكثر برامج التحويلات النقدية المشروطة شمولاً في العالم، وهو برنامج "الإعانات الأسرية"

6 Loewe, 2021.

7 World Bank, 2015.

(Bolsa Família) الذي ساعد أكثر من 67 مليون مستفيد خلال جائحة كوفيد-19. وتشمل الإعانات الاجتماعية الشاملة التي تقدمها الحكومة المعاشات التقاعدية، والتحويلات النقدية للفقراء، واستحقاقات العجز، والتأمين ضد البطالة. ونشر الباحثون نماذج لتحديد أثر زيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية على الاستهلاك الأسري. ووجدوا أنه خلال فترات الركود، أدّت الزيادات في الحماية الاجتماعية إلى مضاعفات أعلى مما كانت عليه في السياقات التي تنعدم فيها الأزمات، مما أدى إلى ارتفاع الاستهلاك الأسري والاستثمار الخاص. كما وجدوا أنه مقابل كل وحدة إضافية تُنفَق على الحماية الاجتماعية، ارتفع الاستهلاك الأسري بمقدار 2.3 وحدة بعد عامين[8]. وقد خلصوا، بناءً على هذا التحليل، إلى أن نفقات الحماية الاجتماعية أدّت دوراً رئيسياً في استقرار الاقتصاد البرازيلي خلال أزمة كوفيد-19.

جيم. البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل الأخرى

أظهرت دراسات أخرى أن التحويلات الاجتماعية يمكن أن تؤدي إلى آثار مضاعفة، ولا سيّما في البلدان المنخفضة الدخل. وفي استعراض يوثق أثر العديد من برامج التحويلات الاجتماعية على النمو، لاحظ الباحثان باريينتوس وسكوت (Barrientos and Scott) التأثيرات الإيجابية للتحويلات ليس على المستفيدين المستهدَفين فحسب، بل وعلى المجتمعات المحلية المحيطة أيضا. وأشارا إلى أمثلة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى حيث كان المستفيدون ينفقون دخلهم محليا. ففي موزامبيق، وعقب تنفيذ برنامج "مكتب دعم السكان الضعفاء" (GAPVU)، وهو برنامج للتحويلات النقدية يستهدف الأسر الحضرية، لوحظت زيادة في عدد التجار المتجولين حول المكاتب التي تصرف المدفوعات. وفي ناميبيا، بعد أن نفذت الحكومة برنامج المعاشات الاجتماعية، بدأت محلات البقالة المحلية في الظهور، حتى في أصغر القرى[9].

كما وجد الباحثون الآخرون أن رفع القيود الائتمانية في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل هو أحد الآليات الرئيسية التي يمكن من خلالها أن تؤدي التحويلات الاجتماعية إلى النمو على مستوى الأسرة، وبالتالي ارتفاع مستويات الاستهلاك. وعندما يتلقى المواطنون هذه التحويلات، يستطيعون ادخار أو استثمار بعض إيراداتهم في الأصول الإنتاجية. وعلى سبيل المثال، في المكسيك، أدخلت الحكومة برنامج تحويلات يسمى "برنامج الدعم المباشر للأرياف" (PROCAMPO) لتعويض المزارعين عن خسائرهم المتوقعة بسبب اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية وانخفاض أسعار المحاصيل. ووجد الباحثون أن التحويلات قد خففت من قيود السيولة على المزارعين، مما سمح لهم بالاستثمار في أراضيهم، وأدى إلى مضاعِف دخل يتراوح بين 1.5 و2.6[10].

دال. الظروف التي يكون فيها الأثر المضاعف بمستواه الأقوى والأضعف

المكون الرئيسي الذي يحدد قوة الأثر المضاعف هو احتمال أن ينفق المواطنون فعلاً مبالغ الإعانات التي يتلقونها. ويطلق على هذا الاحتمال اسم "الميل الحديّ للاستهلاك" (MPC). ويقيس الميلُ الحديّ للاستهلاك مقدارَ ما يُرجَّح أن ينفقه الأفراد من كل وحدة دخل إضافية. فعندما يرتفع الميل الحديّ للاستهلاك لدى المستفيدين، يُرجح أن ينفقوا دخلهم

8 Sanches and Barbosa de Carvalho, 2023.

9 Barrientos and Scott, 2008.

10 Sadoulet, De Janvry and Davis, 2001.

الذي يتلقونه للتو، وأن تتدفق بالتالي الأموال عبر الاقتصاد، مما يزيد من الناتج المحلي الإجمالي والدخل عبر الاقتصاد ككل. وعادةً ما يرتفع الميل الحديّ للاستهلاك خلال فترات الركود، أي عندما يجابه المواطنون المزيد من القيود المالية ويضطرون بالتالي أن ينفقوا ما لديهم بدل أن يدّخروه[11].
فعلى سبيل المثال، وجدت إحدى الدراسات أن الزيادة في قيمة إعانات البطالة تعمل على زيادة الطلب الكلي عندما يكون الميل الحديّ للاستهلاك لدى المستفيدين منها أعلى، كما هو حالهم أثناء فترات الركود[12].

ويمكن أن تؤثر العوامل الهيكلية الأخرى للاقتصاد على مدى الأثر المضاعف للإعانات المقدمة. ومن أهم هذه العوامل مدى اعتماد البلد على التجارة: فعندما يكون لدى الاقتصاد نسبة مرتفعة من الواردات، ولا سيّما الواردات الغذائية، فإن الأثر المضاعف يكون أقل لأن الطلب ينصبّ على الواردات وليس على السلع المنتجة محلياً[13]. ويتمثل أحد العوامل الهيكلية المهمة الأخرى في مدى الطابع غير النظامي للاقتصاد. فعندما توجَّه الإعانات المعنية من خلال ضريبة الدخل، يمكن أن تكون أقل فعالية إذا كان لدى البلد المعني قطاع غير نظامي كبير، لأن هذه الحوافز لن تصل إلى الأشخاص الذي يعملون فيه. وهذا التأثير يدعو للأسف البالغ خاصةً لأن هؤلاء العمال غير النظاميين ذوي الدخل المنخفض سيكونون أكثر عرضة لإنفاق دخلهم الإضافي، نظراً لارتفاع ميلهم الحدّي للاستهلاك[14]. وإذا لم تصل الإعانات إلى أولئك الأشخاص الذين لديهم أعلى ميل حديّ للاستهلاك، فمن المحتمل أن يكون أثرها المضاعف أقل.

11 Auerbach and Gorodnichenko, 2012.
12 Kekre, 2023.
13 International Monetary Fund, 2014.
14 Loayza and Pennings, 2020.

3. أدلة عالمية وإقليمية حول الأثر التلقائي للحماية الاجتماعية على تحقيق الاستقرار

عوامل الاستقرار التلقائية هي سياسات تمويل غير استنسابية يمكن أن تزيد الإنفاق عندما يتباطأ الاقتصاد دون الحاجة إلى اتخاذ إجراء من المشرّعين. فخلال الأوقات العادية مثلاً، يمكن للمشرّعين تحديد المؤشرات الاقتصادية للركود التي ستؤدي تلقائياً، إذا تم التقيُّد بها، إلى تدابير الإنفاق الاجتماعي: من قبيل سياسات الحماية الاجتماعية كالتأمين ضد البطالة أو إعانات دعم الأجور. بيد أن البحوث الحديثة حول أزمة كوفيد-19 بيّنت أيضاً كيف يمكن للنفقات الاستنسابية أن تكون عامل استقرار. فخلال الجائحة، وضعت العديد من الحكومات برامج للتحويلات النقدية في حالات الطوارئ ساعدت على استقرار الطلب وتيسير الاستهلاك. وتشير الأدلة إلى أن هذه التدابير مفيدة لاستقرار الاقتصاد، لكنها ليست بنفس القدر من الفعالية مثل وجود نظام حماية اجتماعية شامل قائم مسبقاً يمكن تعزيزه بسرعة.

ألف. أثناء الأزمات

إن وضع نظام متين للحماية الاجتماعية هو أحد السُبُل الرئيسية التي يمكن للحكومات من خلالها جعل اقتصاداتها قادرةً على الصمود في وجه الصدمات المتغايرة. وقد قامت دراسات عديدة بعقد مقارناتٍ بين نُظُم الحماية الاجتماعية الشاملة نسبياً الموجودة في العديد من البلدان الأوروبية والنُظُم المحدودة الموجودة في الولايات المتحدة الأمريكية. وترى هذه الدراسات أن سياسات التحويلات الاجتماعية الشاملة في أوروبا، ولا سيّما نُظُم التأمين السخية ضد البطالة، أسهمت في تحقيق الاستقرار التلقائي للاقتصادات الأوروبية أثناء الأزمات، ولا سيّما عن طريق استقرار الطلب[15]. ولا تقتصر هذه الاستحقاقات على إعانات البطالة: فقد وجدت بحوث أخرى أُجريت على 21 بلداً من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن الإنفاق على إعانات الصحة والمعاشات التقاعدية، وعلى استحقاقات العجز والمرض، يمكن أن تكون جميعها عوامل استقرار تلقائية[16].

وقد ثبُت أن الاحتفاظ بمجموعة قوية من عوامل الاستقرار التلقائية يساعد البلدان على تحسين تصديها لأزمات الطقس. حيث أظهرت دراسات عديدة أن البلدان التي تتمتع بعوامل استقرار تلقائية قوية تكون قادرةً على الصمود في وجه الأزمات، أما البلدان الأخرى فقد تعرّضت لحالات انكماش اقتصادي مطولة وزيادات في معدلات البطالة[17]. ففنلندا، على سبيل المثال، التي تتمتع بواحد من أكثر نُظُم الحماية الاجتماعية شمولاً في العالم، تمكنت من احتواء تأثير أزمة كوفيد-19 على اقتصادها، حيث لم تُسجل فيها إلّا زيادةٌ طفيفة في عدم المساواة. وتشير عمليات المحاكاة إلى أن نظام الرعاية الاجتماعية الشاملة الفنلندي أسهم في تجنُّب ما بين 70 و85 في المائة من الزيادات في الفقر وعدم المساواة التي يمكن أن

15 Dolls, Fuest and Peichl, 2012.
16 Darby and Melitz, 2008.
17 Dolls, Fuest and Peichl, 2010.

تكون قد سببتها الجائحة[18]. وعلى وجه التحديد، أسهمت عوامل الاستقرار التلقائية المتمثلة في زيادة التحويلات وخفض الضرائب استجابةً لتدهور الظروف الاقتصادية في احتواء الأزمة بطريقة سريعة وفعالة.

باء. نُهُج الإعانات المؤقتة في حالات الطوارئ مقابل نُظُم الحماية الاجتماعية الشاملة الموجودة سابقاً

قدّمت العديد من الحكومات، خلال أزمة كوفيد-19، إعاناتٍ مخصصةً سعياً منها لتحقيق الاستقرار في الطلب. غير أن إعانات الطوارئ هذه لم تكن فعالة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي مثل الإعانات التي استجابت تلقائيا. ففي إكوادور، كان لدى الحكومة قبل الأزمة نظام لعوامل الاستقرار التلقائية، بما فيها التغييرات التلقائية في ضريبة الدخل الشخصي واشتراكات التأمين الاجتماعي، ومخصصات التأمين ضد البطالة. وعندما بدأت جائحة كوفيد-19 تترسخ، استحدثت الحكومة برنامج "منح حماية الأسرة" بغية حماية الأسر المنخفضة الدخل. وقد نجح البرنامج في حماية هذه الأسر، لكنه لم يعالج مشكلتي الفقر وعدم المساواة الأساسيتين. وكان لعوامل الاستقرار التلقائية الموجودة مسبقاً أثرٌ أكبرُ على الدخل المتاح للأسر مقارنةً بالإعانات المتعلقة بكوفيد-19، لكنها كانت بالأحرى تعوّض الخسائر في إيرادات الأسر المرتفعة الدخل أكثر من الخسائر في إيرادات الأسر المنخفضة الدخل، مع تركُّز أثرها على الشريحة العليا من منحنى توزيع الدخل[19].

ويمكن أن تسهم التدابير المحددة التي تتخذها البلدان للتصدي للأزمات في التخفيف من تأثير الصدمات على اقتصاداتها. وحتى قبل أزمة كوفيد-19، كان لدى ألمانيا نظام "العمل لفترة قصيرة"، وهو يوفر إعاناتٍ قائمةً على الاشتراكات تُموَّل أساساً من اشتراكات الضمان الاجتماعي وتعوِّض الموظفين تلقائياً عن الخسائر في أجورهم الناجمة عن التخفيض غير الطوعي في ساعات العمل[20]. وأثناء الجائحة عزَّزت الحكومة هذا النظام ووسّعته واستحدثت عدداً من تدابير السياسات الاستنسابية الأخرى، بما فيها علاوةُ الأطفال وزيادةُ الإعفاءات الضريبية للأسر الوحيدة الوالد. ونجحت هذه التدابير في تخفيف خسارة الدخل الناجمة عن كوفيد-19 في ألمانيا، حيث استوعبت نحو 85 في المائة من اضطراب الدخل في عام 2020[21].

جيم. الظروف التي يكون فيها أثر عوامل الاستقرار التلقائية بمستواه الأقوى والأضعف

من المؤكد أن عوامل الاستقرار التلقائية يمكن أن تمثل أداة هامة لحكومات البلدان النامية عند استعدادها للأزمات. غير أن أثرها يمكن أن يقلصه وجود القطاع غير النظامي ومداه. ففي البلدان التي ينتشر فيها العمل غير النظامي، قد يصعب أكثر على الحكومات إعانة مواطنيها عن طريق تعديل النفقات أو الضرائب ما لم يكونوا مسجلين رسميا. ويحدّ ذلك من إمكانية الاستفادة من بعض الإعانات ولا سيّما التأمين ضد البطالة[22].

18 Kyyrä, Pirttilä and Ravaska, 2021.
19 Jara, Montesdeoca and Tasseva, 2022.
20 Effenberger Koelle and Barker, 2020.
21 Christl and others, 2023.
22 Ohnsorge and Yu, 2022.

كما سعت بعض البلدان مثل الأردن، نظراً لارتفاع مستويات القطاع غير النظامي فيها، إلى معالجة التحديات الاقتصادية المرتبطة بالجائحة من خلال التحويلات النقدية الموجَّهة. فقبل الجائحة، كان صندوق المعونة الوطنية في البلد يعتمد على معادلة احتساب الدخل المفترض للعمال غير النظاميين لتقدير مستوى دخلهم وتحديد مخصصاتهم. وبما أن الأردن طبّق الإغلاق الكامل في بداية الجائحة ولم يَعُد بإمكان العمال غير النظاميين الوصول إلى أماكن عملهم، فقد عدّل الصندوق قيمة الدخل غير النظامي في معادلة الاستهداف إلى الصفر، بما يكفل جعل العمال غير النظاميين مؤهلين لتلقي التحويلات النقدية بسبب خسارة دخلهم. ويمكن لهذه التعديلات أن تمكّن الحكومات من تعديل استهداف سياساتها بسرعة حتى في السياقات التي يشيع فيها العمل غير النظامي.

الجدول 1. أحجام آثار العينات

المؤلف والسنة	البلد	السياق[أ]	نوع البرنامج	حجم الأثر المضاعف
World Bank 2014	كينيا، إثيوبيا، زمبابوي، زامبيا، ليسوتو، ملاوي، غانا	البلدان المنخفضة الدخل/الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل	شبكات الأمان الاجتماعي للتحويلات النقدية	2.52-1.34
Sadoulet and others, 2001	المكسيك	الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل	التحويلات النقدية للمزارعين	2.6-1.5
Sanches and de Carvalho 2023	البرازيل	الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل	الحماية الاجتماعية أثناء الأزمات	2.3
Mostafa and others, 2010	البرازيل	الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل	استحقاقات المساعدة الاجتماعية المقدمة إلى كبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة	1.38
Mostafa and others, 2010	البرازيل	الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل	برنامج الضمان الاجتماعي العام	1.23
Lehmann and Masterson 2014	لبنان	الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل	المساعدات النقدية للاجئين السوريين	2.13
Davies 2007	ملاوي	البلدان المنخفضة الدخل	التحويلات النقدية في حالات الطوارئ	2.11

أ. تعتمد تصنيفات البلدان حسب الدخل على سنة الدراسة.

4. أمثلة على نُهج الحماية الاجتماعية المُجدية

ألف. التحويلات النقدية

برزت التحويلات النقدية في السنوات الأخيرة بوصفها أحد أوضح الأمثلة على الأثر المضاعف الذي يمكن أن تنطوي عليه استحقاقات الحماية الاجتماعية. فيمكن للتحويلات النقدية، من خلال ضخها الأموال في الاقتصاد المحلي، أن تزيد الطلب على المنتجات والخدمات المحلية، بما في ذلك العمالة. وخلص تحليل أُجري مؤخراً لسبعة برامج للتحويلات النقدية الاجتماعية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى إلى أن البرامج السبعة جميعها أحدثت آثاراً غير مباشرة إيجابية كبيرة على الاقتصاد المحلي. وكانت مضاعِفات جميع البرامج أكبر من 1، وتراوحت بين 1.27 في ملاوي و2.52 في إثيوبيا[23]. وبعبارة أخرى، يُتوقع أن يثمر كل دولار يُحوَّل إلى الأسر عن زيادة في دخل المجتمع المحلي تتراوح بين 0.27 دولار و1.52 دولار. ويمكن أن تعزى الاختلافات في أحجام المضاعِف إلى طبيعة الاقتصاد المحلي، وأنواع أنشطة الإنتاج، واستجابة العرض لتدفق النقد. وما يحدِّد المضاعِف هو مدى إنفاق الأسر الأموال على المنتجات والخدمات المحلية من داخل مجتمعها المحلي. وفي المناطق الريفية، ينفق المستفيدون المزيد من دخلهم على منتجات من داخل المجتمع المحلي.

وأبرز تقرير أصدره البنك الدولي مؤخراً الطبيعةَ الواعدة للتحويلات النقدية وآثارها غير المباشرة الممكنة، لكنه حذّر من قلة الأدلة الصارمة على ذلك[24].

ويتمثل السبب الأكثر أهمية في أن الأساليب المستخدمة لتحديد المضاعفات غير متجانسة إلى حد كبير. وتَستخدم معظم الدراسات نماذج تحدد التأثير الدقيق للتدخل على الاقتصاد ككل، نظراً للطابع المعقد لهذه الممارسة. وتَستخدم الدراسات المختلفة نماذجَ مختلفة تعتمد على افتراضات مختلفة، مما يصعّب مقارنة الآثار عبر الدراسات[25]. ونتيجةً لذلك، تتباين أحجام الأثر المضاعف عبر التحليلات المختلفة تبايناً واسعا. مع ذلك، يقرّ الباحثون أن معظم الدراسات تشير إلى آثار مضاعفة إيجابية.

باء. التأمين ضد البطالة

بما أن إعانات التأمين ضد البطالة تستهدف الأشخاص الذين يعانون من خسارة دخلهم، فيمكنها أن تفيد الاقتصاد المحلي بفضل أثرها المضاعف. وتؤثر تحويلات إعانات البطالة هذه تأثيراً خاصاً على استهلاك الأسر التي لديها أفراد عاطلون عن العمل، نظراً لانخفاض دخلها وقيود السيولة المفروضة عليها مؤقتا. وفي المقابل، من المرجح أن تنفق هذه الأسر إيراداتها الجديدة وأن تنقل بالتالي فوائدها إلى الاقتصاد المحلي. ووجدت دراسة أُجريت في الولايات المتحدة في أعقاب ركود عام 2008 أن استفادة الأسر من إعانات البطالة لأسبوع إضافي زادت من إنفاقها بنسبة 1.7 في المائة[26].

23 Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2016.
24 Gassmann and others, 2023.
25 Gassmann and others, 2023.
26 McKee and Verner, 2015.

كما يمكن أن يكون التأمين ضد البطالة عاملاً من عوامل الاستقرار التلقائية. ووجدت دراسة أخرى من الولايات المتحدة الأمريكية أن التأمين ضد البطالة له مضاعف مالي محلي قدره 1.9، مما يشير إلى أثر إيجابي كبير على الناتج الاقتصادي المحلي. كما وجد الباحثون أن زيادة سخاء الاستحقاقات بمقدار انحراف معياري واحد (أي ما يعادل زيادة تتراوح بين 4 في المائة و7 في المائة من المبلغ المطلق) تخفف من التأثير السلبي للصدمات على نمو العمالة بنسبة 7 في المائة ونمو الدخل بنسبة 6 في المائة[27]. ومع أن هذه النتائج واعدة، فليس هناك سوى أدلة محدودة على الأثر المضاعف للتأمين ضد البطالة خارج البيئات المرتفعة الدخل. ويلزم المزيد من البحوث لتأكيد ما إذا كان يمكن تعميم هذه النتائج على البلدان النامية.

جيم. الإعفاءات الضريبية

كثيراً ما استُخدمت التخفيضات التلقائية في ضريبة الدخل في السنوات الأخيرة للتخفيف من تأثير الأزمات المالية. ويمكن أن تكون الإعفاءات الضريبية أداةً فعالةً من أدوات السياسات لأنه يمكن تطبيقها تلقائياً، دون تدخّل من المشرّعين، استجابةً لمحفز اقتصادي معين، مثل دخول الاقتصاد في حالة ركود أو تعرُّضه لانخفاض في الطلب الكلي. وبوسع الحكومات أن تضمن فعالية هذه التدابير من خلال جعل التخفيضات الضريبية تستهدف الأشخاص الذين يعانون على الأغلب من قيود السيولة، والذين من المرجح بالتالي أن ينفقوا إيراداتهم الإضافية. غير أن البحوث أظهرت أن الآثار غير المباشرة للتخفيضات الضريبية الواسعة النطاق منخفضةٌ لحد ما عموماً، لأنها قد لا تحثّ المواطنين العاديين على إنفاق المزيد[28]. أما التحويلات الضريبية الموجَّهة فميزتها أنها يمكن أن تستهدف الأسر المنخفضة الدخل والمقيَّدة الائتمان، ويمكن تطبيقها بسرعة، ولا سيّما عند استخدام البرامج الموجودة مسبقاً، ويمكن تنفيذها على أساس مؤقت. لكن قد يصعب ضمان إنفاق الدخل الإضافي المتاح للأفراد بفضل الإعفاءات الضريبية بدل ادخاره. كما أن الإعفاءات الضريبية أقل فعالية في البلدان التي ينتشر فيها العمل غير النظامي على نطاق واسع. ففي هذه البلدان، قد لا تدفع العديد من الأسر المنخفضة الدخل أصلاً ضريبة الدخل، وبالتالي فلن يكون للإعفاءات الضريبية سوى تأثير ضئيل على دخلها المتاح.

27 Di Maggio and Kermani, 2016.

28 Spilimbergo and others, 2009.

الجدول 2. التدخلات والسياقات المثلى لتطبيقها على المستوى القطري

	البلدان المنخفضة الدخل	الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل	الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل	البلدان المرتفعة الدخل
التحويلات النقدية	مضاعفاتها الإيجابية محددة	مضاعفاتها الإيجابية محددة	مضاعفاتها الإيجابية محددة	الحد الأدنى من الأدلة
التأمين ضد البطالة	جدواه محدودة حيث ينتشر العمل غير النظامي على نطاق واسع	تعتمد نتائجه على انتشار العمل غير النظامي	إمكانية استيعاب الصدمات إذا كانت مستويات العمل غير النظامي منخفضة	بوسع نُظُم التأمين ضد البطالة السخية استيعاب الصدمات
الإعفاءات الضريبية	عندما يكون الاستهداف صعباً، يمكن أن تكون التخفيضات في ضرائب الاستهلاك فعالة	تعتمد نتائجها على قدرة الحكومة على الاستهداف	تعتمد نتائجها على قدرة الحكومة على الاستهداف	يمكن أن تكون الخصومات الضريبية الموجَّهة مجديةً عندما تتمتع الدولة بالإمكانيات
إعانات دعم الأجور	جدواه محدودة بسبب الطابع غير النظامي	تعتمد نتائجه على انتشار العمل غير النظامي	يمكن أن يسهم في استقرار الطلب عند اتسامه بحُسن الاستهداف	يمكن أن يسهم في استقرار الطلب عند اتسامه بحُسن الاستهداف

السياق الأمثل
الأدلة متباينة، السياق دون الحد الأمثل

دال. الجدوى بالنسبة للمنطقة العربية

لم يتناول سوى عدد محدود من الدراسات وجودَ عوامل الاستقرار التلقائية وأثرَها المضاعف في المنطقة العربية. وخلصت دراسة عن الأردن أن السوريين المستفيدين من تحويلات النقد مقابل العمل فيه ينفقون غالباً دخلهم في الأعمال التجارية المحلية، مما يعزِّز التنمية الاقتصادية المحلية[29]. وبحثت دراسة مماثلة عن لبنان أثر المساعدات النقدية للاجئين السوريين على الاقتصاد اللبناني. ووجد الباحثون أن متلقي المساعدات النقدية لم يكونوا أكثر إقبالاً من غير متلقيها على ادخار المزيد من الأموال أو إرسال المزيد منها إلى الوطن في شكل تحويلات مغتربين. ويرجع ذلك جزئياً إلى أن مبلغ المساعدة لم يكن كافياً لتغطية جميع نفقات الأسرة. ونتيجة لذلك، كان المستفيدون ينفقون بالأحرى كامل مبلغ المساعدات النقدية على السلع الاستهلاكية في لبنان. وقدّر الباحثون حسابياً أن كل دولار إضافي من المساعدات النقدية يولد 2.13 دولار من الناتج المحلي الإجمالي للاقتصاد اللبناني[30].

29 Loewe, 2021.

30 International Rescue Committee, 2014.

وقد تناولت دراسات أخرى آثار هذه الأنواع من السياسات في بيئات اجتماعية واقتصادية مماثلة. وفي البلدان المتوسطة الدخل مثل إكوادور والمكسيك والبرازيل، نجحت الحكومات في تحقيق استقرار الاستهلاك أثناء الأزمات من خلال الاستثمار في الحماية الاجتماعية. كما شهدت الحكومات في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى مضاعِفات إيجابية في جميع أنحاء المنطقة لبرامج التحويلات النقدية التي تستهدف الفئات الأكثر ضعفا.

وعلى الرغم من هذه الأدلة الواعدة، هناك مؤشرات على أن تحقيق مضاعف قوي وإيجابي أكثر صعوبة في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. ويأتي الكثير من الأدلة المتاحة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، حيث تتوفر البيانات الشاملة بسهولة أكبر. وفي بعض الأحيان، لا تفضي الظروف في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل إلى آثار مضاعفة قوية. وعلى وجه الخصوص، فإن البلدان ذات المستويات المرتفعة من الواردات تتعرّض لتسرب في فوائد إعاناتها، مما يقلل من أثرها المضاعف. كما أن البلدان ذات الديون المرتفعة يكون لديها مضاعِفات أقل. وبالنسبة لآليات معينة مثل التأمين ضد البطالة، يمكن للعمل غير النظامي أيضاً أن يجعل من الصعب على الحكومات توجيه الاستحقاقات نحو من هم في أمس الحاجة إليها. ومع ذلك، إذا كانت سياسات الحماية الاجتماعية حسنة الاستهداف، يمكن أن تولد عوائد إيجابية للاقتصاد. والعامل الرئيسي الذي يحدد ما إذا كانت هذه السياسات تولّد مضاعِفات هو ما إذا كانت تستهدف جيداً المواطنين الأكثر معاناةً من قيود السيولة الذين من المرجح أن ينفقوا، وبالتالي نقل فوائد هذه البرامج في جميع أنحاء الاقتصاد.

5. الخلاصة

ثمة أدلة قوية على أن الاستثمار في نُظُم الحماية الاجتماعية الشاملة والفعالة يمكن أن يتمخض عن عوائد اقتصادية. ويمكن أن تسهم هذه العوائد في التخفيف من آثار الأزمات. بل إن فوائد هذه النُّظُم يمكنها أن تتجاوز نطاق الأزمات. وتسمح نُظُم وبرامج الحماية الاجتماعية للحكومات بتوجيه الموارد نحو مَن هم في أمسّ الحاجة إليها، وهُم أنفسهم الذين يُرجح أن يوزّعوها في جميع أنحاء الاقتصاد أثناء فترات الانكماش. وتتمثل أنجع وسيلة لضمان أن تسهم الموارد الحكومية في استقرار الاقتصاد أثناء الأزمات في وضع سياسات تؤدي تلقائياً إلى زيادات عند حدوث تباطؤ اقتصادي. وتصبح الحكومات، عندما تضع هذه السياسات، قادرةً على أن تستجيب بسرعة للأزمات وتقلّل تأثيرها على اقتصادها ورفاه مواطنيها. ولا تخفّف نُظُم وبرامج الحماية الاجتماعية الشاملة من مَواطن ضعف الأسر أثناء الصدمات الاقتصادية فحسب، بل تسهم أيضاً في تحقيق أهداف السياسات الاقتصادية الأعمّ. لذا ثمة ما يبرر دمج السياسات الاجتماعية والمالية والاقتصادية دمجاً أوثق.

المراجع

Auerbach, Alan J. and Yuriy Gorodnichenko (2012). "Measuring the output responses to fiscal policy". *American Economic Journal: Economic Policy* 4(2): 1–27.

Barrientos, Armando and James Scott (2008). "Social Transfers and Growth: A Review". *IDEAS Working Paper Series*.

Blinder, Alan (2016). "Fiscal policy reconsidered". *The Hamilton Project: The Brookings Institution*.

Christl, Michael and others (2023). "The Role of Fiscal Policy Measures in Mitigating the Effects of the Covid-19 Crisis in Germany". *EconPol Forum* 24(05).

Darby, Julia and Jacques Melitz (2008). "Social spending and automatic stabilizers in the OECD". *Economic Policy* 23(56): 716–756.

Davies, S. (2007). "Making the most of it: a regional multiplier approach to estimating the impact of cash transfers on the market in Dowa, Malawi". *Concern Worldwide*.

Di Maggio, Marco and Amir Kermani (2016). The importance of unemployment insurance as an automatic stabilizer. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 22625.

Dolls, Mathias, Clemens Fuest, and Andreas Peichl (2010). Social protection as an automatic stabilizer. IZA Policy Paper No. 18.

_____ (2012). "Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe". *Journal of Public Economics* 96(3-4): 279–294.

Effenberger, Alexandra, Michael Koelle, and Andrew Barker (2020). "Germany's Short-Time Work Scheme: Can Its Past Success Be Replicated?" *ECOSCOPE*.

Gassmann, Franziska and others (2023). "Is the Magic Happening?: A Systematic Literature Review of the Economic Multiplier of Cash Transfers".

International Monetary Fund (2014). Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections.

International Rescue Committee (2014). "Emergency Economies: The Impact of Cash Assistance in Lebanon".

Jara, H. Xavier, Lourdes Montesdeoca, and Iva Tasseva (2022). "The role of automatic stabilizers and emergency tax–benefit policies during the COVID-19 pandemic: Evidence from Ecuador". *The European Journal of Development Research* 34(6): 2787–2809.

Kaboub, Fadhel (2013). "The Fiscal Cliff Mythology and the Full Employment Alternative: An Affordable and Productive Plan". *Review of Radical Political Economics* 45(3): 305–314.

Kekre, Rohan (2023). "Unemployment insurance in macroeconomic stabilization". *Review of Economic Studies* 90(5): 2439–2480.

Kyyrä, Tomi, Jukka Pirttilä, and Terhi Ravaska (2021). "The corona crisis and household income: The case of a generous welfare state".

Loayza, Norman and Steven Michael Pennings (2020). "Macroeconomic policy in the time of COVID-19: A primer for developing countries". *World Bank Research and Policy Briefs 147291*.

Loewe, Markus (2021). "Do social transfers benefit local economic development? The case of cash-for-work programmes in Jordan".

McKee, Graham and Emil Verner (2015). "The Consumption Response to Extended Unemployment Benefits in the Great Recession".

Mostafa, Joana, Pedro HGF Souza, and Fabio Monteiro Vaz (2010). "Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. Perspectivas da política social no Brasil": 109–160.

Ohnsorge, Franziska and Shu Yu (2022). "The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies".

Sadoulet, Elisabeth, Alain De Janvry, and Benjamin Davis (2001). "Cash transfer programs with income multipliers: PROCAMPO in Mexico". *World Development* 29(6): 1043–1056.

Sanches, Marina da Silva and Laura Barbosa de Carvalho (2023). "Multiplier effects of social protection: a SVAR approach for Brazil". *International Review of Applied Economics* 37(1): 93–112.

Spilimbergo, Antonio and others (2009). "Fiscal policy for the crisis".

Food and Agriculture Organization of the United Nations (2016). "The local economy impacts of social cash transfers".

World Bank (2015). *The state of social safety nets 2015*.

UNICEF (2023). *Jordan Emergency Cash Transfer Project Rapid Social Assessment*.

تستكشف ورقة العمل هذه تأثير نُظُم الحماية الاجتماعية الشاملة على الصمود الاقتصادي والنمو في المنطقة العربية، ولا سيّما في فترات الانكماش الاقتصادي والأزمات. وتلخص الورقة البيانات التجريبية المستقاة من مختلف البلدان ودراسات الحالة. وهي تتناول أهمية "الآثار المضاعفة" التي تزيد أيضاً من قدرة نفقات المساعدة الاجتماعية على تعزيز الاقتصادات المحلية. كما تبرز الورقة دور خطط الحماية الاجتماعية بوصفها عوامل استقرار تلقائية، أي كآليات سياسات تتكيف تلقائياً استجابة للتقلبات الاقتصادية بغية التخفيف من تأثيرات الصدمات المالية، مما يعزِّز التعافي الاقتصادي على نحو أسرع. وتخلص الورقة إلى أن نُظُم الحماية الاجتماعية، إضافة إلى إسهامها في التخفيف من الضائقة الاقتصادية المباشرة لدى الأسر المتضررة، تسهم أيضاً في التنمية الاقتصادية الطويلة الأجل من خلال زيادة الاستهلاك، وتحسين نتائج سوق العمل، وإرساء هيكل اقتصادي أكثر قدرةً على الصمود. ويؤكد البحث على الأهمية الاستراتيجية للقيام على نحو استباقي بإرساء نُظُم حماية اجتماعية قوية في البلدان العربية ليس بغية التصدي للتحديات الاقتصادية المباشرة فحسب، بل بغية دعم التنمية الاقتصادية المستدامة أيضا. واستناداً إلى هذه المعلومات، تشير الورقة على الحكومات بزيادة دمج صنع السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

2400195A