

سلسلة خاصة عن السياسات المالية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19

هذه واحدة من سلسلة مذكرات تصدرها إدارة شؤون المالية العامة لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي لحالة الطوارئ الناجمة عن فيروس كورونا. وتعتبر الآراء الواردة في هذه المذكرة عن وجهات نظر خبراء الصندوق ولا تمثل بالضرورة آراء الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

معالجة الأثر على الأسر: تقييم التحويلات المعممة¹

مع الهبوط الحاد في النشاط الاقتصادي جراء تفشي فيروس كورونا، خرجت أصوات تدعو إلى تطبيق نظم التحويلات المعممة - أو شبه المعممة² - كمنهج مباشر وسريع لتوفير الدعم للعديد من الأسر المتأثرة بالفيروس أو التي تعاني من ضائقة اقتصادية. وتعرض هذه المذكرة تحليلاً للقضايا المتعلقة بتصميم التحويلات المعممة وتنفيذها وتتناول مناقشة الاقتصاد السياسي لدعم الأسر المعمم في الأزمة الراهنة. ويعرض القسم الأول مقارنة بين التدابير على غرار التحويلات المعممة مع غيرها من الخيارات في شبكات الأمان المتاحة للبلدان حالياً كما يعرض تصنيفاً بسيطاً للمساعدة في تقييم الأوضاع عندما تكون التحويلات المعممة هي الأداة المحبذة لتوفير دعم الدخل للأسر. ويتناول القسم الثاني قضايا الاقتصاد السياسي المتعلقة بالطابع المعمم للدعم الذي ينظر حالياً في تطبيقه في العديد من البلدان.

يرجى توجيه أي أسئلة أو تعليقات على هذه المذكرة إلى cdsupport-spending@imf.org

أولاً- التحويلات المعممة (أو شبه المعممة) كأداة مؤقتة لدعم الدخل

في وسط الأوضاع الناجمة عن جائحة كوفيد-19، يتزايد زخم منهج التحويلات المعممة في بعض البلدان في إطار استجابتها على مستوى المالية العامة لحماية الأسر من صدماتي التوظيف والدخل. فمنذ بداية الأزمة، اعتمدت بعض الاقتصادات المتقدمة تطبيق التحويلات المعممة، وتنتظر اقتصادات أخرى في اتباع نفس المنهج، لتكون عنصراً مكملاً لنظم المنافع الاجتماعية القائمة لديها. ومن الأمثلة على ذلك [هونغ كونغ](#)،

¹ إعداد ديلفين برادي.

² لدواعي الاختصار، يستخدم مصطلح التحويلات المعممة في هذه المذكرة بالكامل للإشارة إلى النظم المعممة وشبه المعممة. مصطلح "شبه المعممة" يشير إلى تقييد المنافع على فئات محددة من السكان. يمكن، على سبيل المثال، استبعاد الأسر أو الأفراد من أصحاب الدخل المرتفعة من خلال عملية مبسطة للتسجيل الذاتي أو بزيادة معدلات ضريبة الدخل على الشرائح العليا من سلم توزيع الدخل حتى يمكن استرجاع المنافع.

وصربيا، وسنغافورة، والولايات المتحدة.³ ويتمثل الهدف من هذه التحويلات في توفير الدعم المؤقت للأسر التي تتعرض لصدمات دخل سلبية من أجل تغطية جانب من النفقات الأساسية مثل الغذاء، وفواتير المرافق، والرهون العقارية، والإيجارات، والفواتير الطبية، وتكاليف المواصلات. ومن حيث المبدأ، فإن برامج التحويلات المعممة ليست بالضرورة تدابير لمرة واحدة أو مؤقتة عند النظر إليها كأدوات لإعادة توزيع الدخل. غير أن هذه المذكرة تركز على التحويلات المعممة باعتبارها أداة وصل قصيرة الأمد - إما لمرة واحدة أو يمكن تكرارها لبضع مرات على المدى القصير - لتوفير "شريان حياة" من الدخل قبل بدء تفعيل المنافع القائمة أو تعافي التوظيف.⁴

اعتماد إجراء مؤقت شبيه بالتحويلات المعممة يغطي كل المقيمين البالغين ستكون تكلفته الإجمالية باهظة على المالية العامة.⁵ ففي مختلف بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، على سبيل المثال، نجد أن توزيع نسبة 5% من وسيط دخل الفرد في البلد المعني - بما يعادل التحويل المعمم بمبلغ 1200 دولار أمريكي للفرد الذي تم اعتماده في الولايات المتحدة، ويمثل حوالي 6% من الدخل الوسيط في الولايات المتحدة - على كل المقيمين البالغين (أي فوق سن 18 عاما) ستترتب عليه تكلفة إجمالية من المالية العامة تتراوح بين 0.7% من إجمالي الناتج المحلي في أيرلندا وحوالي 1.9% من إجمالي الناتج المحلي في تركيا (الشكل البياني 1).⁶ وفي مختلف البلدان الأوروبية، يلاحظ أن هذا النوع من التحويلات ستبلغ تكلفته في المتوسط حوالي 1.5% من إجمالي الناتج المحلي، أو 40% من المصروفات العامة الجارية على المساعدات الاجتماعية وإعانات البطالة (الشكل البياني 1). وفي حالة صرف مثل هذا التحويل لجميع السكان، ستكون التكلفة عندئذ أكبر. ومن جهة أخرى، فإن توجيه التحويلات للمستحقين - حسب الدخل أو الحالة الوظيفية، أو حسب تكوين الأسرة - سيحد من تكلفة هذا الإجراء. ففي مختلف بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مثلا، نجد أن توجيه التحويلات للأطفال فقط (دون سن 18 عاما) والمسنين (فوق سن 65 عاما) سيخفض التكلفة إلى النصف، من متوسط قدره 1.3% إلى متوسط نحو 0.7% من إجمالي الناتج المحلي. وفي البلدان التي تتمتع بشبكات أمان اجتماعي قوية (معظم الاقتصادات المتقدمة، مثلا)، فإن إجراء من نوع التحويلات المعممة بتكلفة 1.5% من إجمالي الناتج المحلي ستعادل زيادة بنسبة 75% في حجم المساعدات الاجتماعية وإعانات البطالة القائمة.

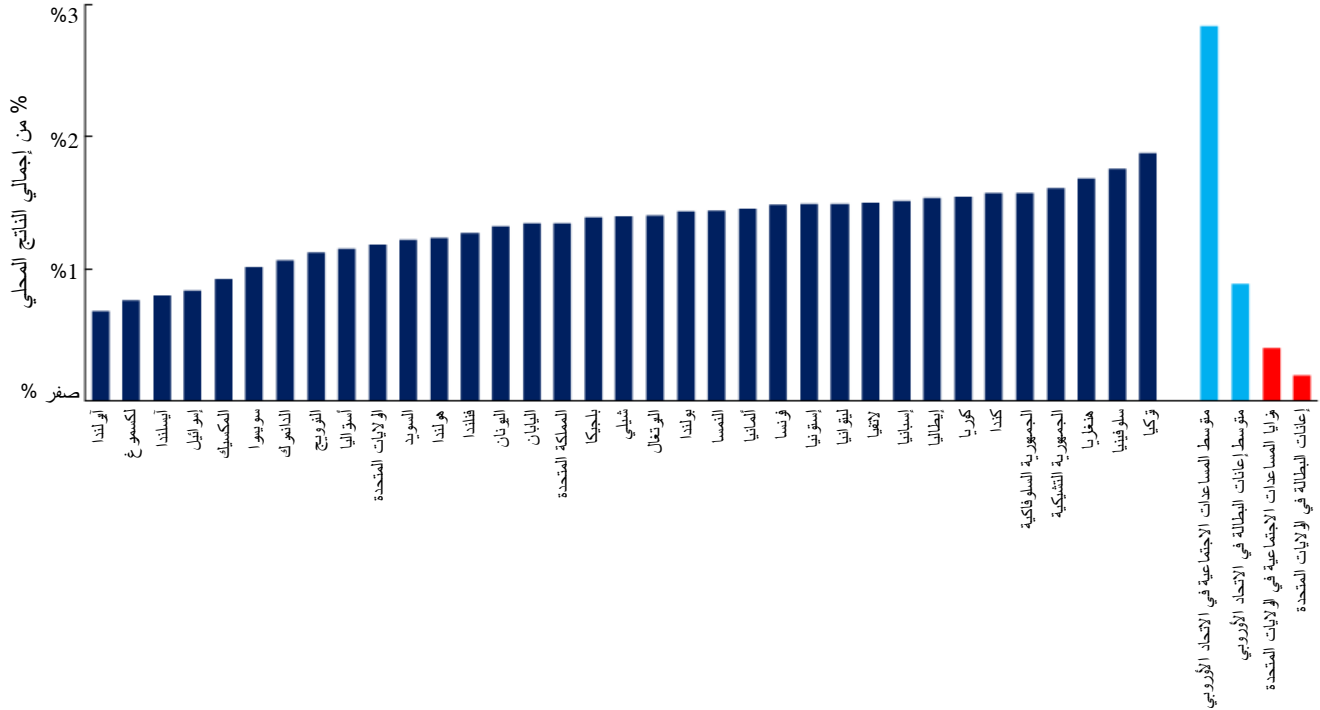
³ قدمت الولايات المتحدة خصما ضريبيا قابلا للرد بمبلغ 1200 دولار أمريكي لكل المواطنين الذين يعلنون عن إجمالي دخل - بما فيهم المتلقين لمزايا الضمان الاجتماعي - أقل من 75 ألف دولار، مع زيادة قدرها 500 دولار عن كل طفل، وينخفض هذا الخصم الضريبي بعد ذلك إلى الصفر بالنسبة لإجمالي الدخل بين 75 ألف دولار و 100 ألف دولار.

⁴ للاطلاع على مناقشة حول مدى تحييد البرامج من نوعية التحويلات المعممة في إطار النظم الوطنية لإعادة توزيع الدخل الدائم، راجع دراسة [Francese and Prady \(2018\)](#).

⁵ يتوقف صافي تكلفة التحويلات المعممة من المالية العامة على ما إذا كانت خاضعة للضريبة أم أنها بديل لبرامج اجتماعية أخرى.

⁶ تتوقف تقديرات إجمالي التكلفة من المالية العامة على الأوضاع الديمغرافية للبلد المعني - على سبيل المثال، كلما كان البلد شابا، انخفضت تكلفة التحويلات المعممة الموزعة على المقيمين البالغين فقط - كما تتوقف على درجة عدم المساواة في الدخل وهو ما يعكس في الفرق بين وسيط ومتوسط دخل الفرد. للاطلاع على مناقشة حول الأثر على عدم المساواة، راجع عدد أكتوبر 2017 من تقرير الرائد المالي ودراسة [Francese and Prady \(2018\)](#).

الشكل البياني 1- منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: التكلفة الإجمالية من المالية العامة لتحويلات معمة محددة بنسبة 5% من وسيط دخل الفرد (من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: حسابات خبراء صندوق النقد الدولي على بيانات تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، والأمم المتحدة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وتصنيف وظائف الحكومة الأوروبي، وشبكة PovcalNet التابعة للبنك الدولي. بيانات الدخل الوسيط في الصين والهند وإندونيسيا والمملكة العربية السعودية مستمدة من مسح مؤسسة Gallup (2013).

ملحوظة: يعاد توزيع التحويل لكل المقيمين البالغين فوق سن 18 عاما. إنفاق المساعدات الاجتماعية يغطي منافع الأسرة والسكن والاستبعاد الاجتماعي في مختلف البلدان الأوروبية (الاتحاد الأوروبي-27 + المملكة المتحدة، والنرويج، وآيسلندا، وسويسرا)، ومنافع الأسرة والاستبعاد الاجتماعي في الولايات المتحدة.

وبالنسبة لأي اعتمادات في الموازنة، ينبغي أن ينصب التركيز أولاً على تحديد قدرة نظام المنافع القائم على توسيع نطاق تغطيته ورفع درجة سخائه في الوقت الملائم. وعكس التحويلات الموجهة، يتم توزيع التحويلات المعمة بالتساوي بين السكان، مما قد يحسن مستوى تغطية الأسر التي لم تشملها البرامج الموجهة، ولكن على حساب سحاء المنافع المقدمة للأسر الأقل دخلاً. وبالتالي، تتضح أهمية القيام أولاً بتقييم إمكانية تقوية نظم الحماية الاجتماعية لأنها تتباين إلى حد كبير بين مختلف شرائح الدخل في البلد. ويعكف حالياً كثير من البلدان الأكثر ثراء، التي تتمتع بنظم شبكات أمان سليمة، على توسيع نطاق المساعدات الاجتماعية وإعانات البطالة من خلال تيسير شروط التأهل، ورفع مستويات المنافع وتمديد فتراتها.⁷ فعلى سبيل المثال، قامت الولايات المتحدة مؤخراً بتوسيع نطاق إعانات البطالة لتشمل العاملين في الأعمال الصغيرة وأصحاب المهن الحرة والمقاولين المستقلين. وفي المقابل، نجد أن تقوية نظم الحماية الاجتماعية الضعيفة في معظم الاقتصادات الصاعدة ومنخفضة الدخل لكي توفر المساعدات

⁷ راجع المذكرة المصاحبة "سياسات الإنفاق لدعم الشركات والأسر".

المطلوبة بشدة وفي الوقت المناسب سوف تكون أكثر صعوبة.⁸ ومع ذلك هناك خيارات بديلة يمكن توفيرها سريعا مثل إجراءات الإهمال - أو الدعم محدد المبلغ كدفعة واحدة - بحيث يمكن توجيهها للأسر تحت مظلة الإسكان الاجتماعي (لسداد الإيجارات) أو الاستفادة من أسعار المرافق الاجتماعية، وبإمكانها احتواء تكاليف الدعم من المالية العامة وذلك بالمقارنة مع الإجراءات على غرار التحويلات المعممة. غير أن التحويلات المعممة غير المخصصة هي على الأرجح أكثر كفاءة.⁹

يمكن اعتبار التحويلات المعممة بمثابة أدوات لدعم الدخل مكتملة لنظم المنافع القائمة التي قد تكون خاضعة لضغوط كبيرة في مواجهة الأزمة. تفرض حالات الإغلاق الاقتصادي أكبر تكلفة على الأفراد الذين لم يسبق لهم الحصول على أي منافع اجتماعية ولا تتوفر لديهم المدخرات لتجاوز خسائر الدخل المفاجئة. وفي البلدان التي يسمح فيها للعاطلين عن العمل حديثا بالمطالبة بالمنافع القائمة، قد يتعرض هؤلاء العاطلون لفترات تأخير كبيرة في الحصول على المنافع نظرا لأن الإدارات المعنية تكون مثقلة بأعباء الطلبات الهائلة المترامنة.¹⁰ وإلى جانب تدفقات الطلبات الجديدة الهائلة، إذا كان التوسع في البرامج الاجتماعية جاريا بدون توفير موظفين إضافيين في الإدارات الاجتماعية، وكان هناك سوء تواصل و/أو نقص في المعلومات، يمكن عندئذ أن تتأخر أكثر حالات القيد الجديدة بسبب طول مدة معالجة الطلبات. أما في البلدان التي لا يكون فيها العاطلون عن العمل حديثا مؤهلين للحصول على المنافع القائمة - أو يصعب إيصالها إليهم - فإن الحاجة عندئذ تكون ماسة لتوفير دعم بديل وسريع. ومن شأن التحويلات المعممة التي لا تستدعي تقديم طلبات منفردة أن توفر معونة سريعة مع إتاحة الوقت لتنفيذ النظم الموجهة بدقة أكبر في الأجل القصير إلى المتوسط.

المقترحات ذات الطابع الشبيه بالتحويلات المعممة لن تكون فعالة في التخفيف من هبوط مستويات الدخل بالنسبة لشريحة كبيرة من السكان إلا إذا أمكن المسارعة في معالجة والتغلب على كثير من المسائل المتعلقة بتصميمها وتفصيل تنفيذها في كل بلد على حدة. وسيتوقف أثرها، على سبيل المثال، على المعالجة الضريبية للتحويلات وتفصيل التغطية/القيود.

■ **التحديات أمام التنفيذ:** في الاقتصادات المتقدمة، نجد أن الملفات الضريبية والسجلات الاجتماعية للبرامج القائمة ستساعد في تحديد المستفيدين المحتملين والتواصل معهم. وبينما يمكن للأدوات الرقمية المساعدة فإن ضيق نطاق تغطيتها قد يستبعد شرائح كبيرة من السكان من الحصول

⁸ تتأصل في أي نوع من نظم التحويلات آثار مثبطة للعمال ذات طابع معين (إما من آثار الدخل أو الإحلال). والتحويلات المعممة عموما أقل إثارة للتشوهات على أقل تقدير. ويقتضي التقييم السليم للأثر التشويهي لأي أداة من أدوات السياسات إجراء تقييم شامل لجدول التحويلات الضريبية، نظرا لاحتمال ارتفاع الضرائب الهامشية وضرائب المشاركة للأسر المؤهلة بالفعل للاستفادة من المنافع الاجتماعية القائمة مما يعني أن مثبطات العمل قد تكون مرتفعة أيضا في ظل النظم الموجهة الحالية.

⁹ علاوة على ذلك، فإن تأجيل سداد فواتير المرافق أو تخفيضها سيتطلب على الأرجح تعويض الشركات في القطاعات الرئيسية كالكهرباء، والمياه والصرف الصحي، والمواصلات، مع احتمالات نشوء مخاطر في الإدارة العامة. غير أنه لا يزال محبذا الامتناع لفترة معينة عن قطع الخدمة أو الإخلاء لعدم سداد الفواتير أو الإيجارات، وذلك لمعالجة اختلافات التوقيت بين استلام المنافع الاجتماعية وتاريخ استحقاق الفواتير.

¹⁰ في الأسبوع الأخير من شهر مارس 2020، قام 3.3 مليون أمريكي بتقديم طلبات لأول مرة للحصول على إعانات البطالة، وهو أكبر رقم مسجل منذ عام 1982. وفي المملكة المتحدة، تقدم 950 ألف شخص بطلبات للحصول على منافع دعم الدخل الأساسية في الفترة بين 16 و31 مارس 2020، بينما يبلغ عدد المتقدمين يمثل هذه الطلبات عادة خلال أي أسبوعين حوالي 100 ألف شخص. وقامت وزارة العمل والمعاشات في المملكة المتحدة بنقل أكثر من 10 آلاف موظف للتعامل مع هذه الطلبات وتقوم حاليا بتعيين المزيد من الموظفين لتقليص فترات التأخير في إجراءات التحقق من الهوية وأداء المدفوعات.

على المنافع. ومن المحتمل الاستعانة بالمثل الهندي "ادهار" (Aadhaar) - وهو أكبر برنامج في العالم للبيانات البيومترية ويضم بيانات 1.2 مليار نسمة تم تسجيلها على مدار عدة سنوات - ومحاكاته إلى حد ما في الاقتصادات الصاعدة التي لديها الإمكانيات والمعلومات المركزية لربط معلومات الحسابات المالية للأفراد بأرقام تعريف مميزة، لتنفيذ التحويلات المباشرة. ومع ذلك فإن البلدان التي تعاني من ضيق نطاق تغطية الأنشطة المصرفية و/أو ضعف نظم تحديد الهوية بإمكانها التوصل إلى طرق سريعة بديلة من خلال النقود الإلكترونية المحمولة والوسائل البديلة لتحديد المستفيدين الأشد حاجة للدعم الفوري - على سبيل المثال من خلال السجلات الاجتماعية والمهنية لتحديد الهوية على أساس مجتمعي في الحكومات المحلية.¹¹ وفي كل البلدان، بينما يلاحظ أن الأخصائيين الاجتماعيين وجميع الموظفين العموميين القائمين على مساعدة الأسر الضعيفة على أساس يومي يتعرضون لضغوط شديدة، فإن استحداث برنامج جديد سيتطلب موارد بشرية إضافية.

■ **سمات التصميم:** سوف يتعين التوصل إلى اتفاق بشأن معلمات مهمة وعملية، مثل (1) إن كان مبلغ المدفوعات يدرج ضمن القاعدة الضريبية المعتادة، أم تطبق معاملة ضريبية خاصة لاسترجاع المبلغ بقوة أكبر من أصحاب الدخل المرتفعة، أو إعفائه ضريبياً؛ و(2) إدماج غير المواطنين؛ و(3) تكييف مبالغ المنافع حسب تكوين الأسرة؛ و(4) إما إدراج متلقي المنافع الحالية في نظام التحويلات المعممة (مما يرفع درجة السخاء) أو استبعادهم؛ و(5) اعتماد وإعلان استراتيجية موثوقة للخروج من نظام التحويلات المعممة مع تحديد تاريخ نهائي واضح لإنهاء البرنامج - على الأقل في إطار "أنماط إدارة الأزمات". ومثل هذه القرارات الضرورية ستزيد حتماً درجة تعقيد فكرة في الأصل بسيطة - أي "إعطاء النقود للجميع".

بشرط وجود نظام إيصال أساسي للمنافع - يشمل نظاماً لتحديد الهوية، ودرجة معقولة من الشمول المالي، وملكية المواطنين هواتف محمولة - تتمثل المعايير الرئيسية عند النظر في اعتماد برامج من نوعية التحويلات المعممة في جودة أداء نماذج الدعم البديلة القائمة من حيث (1) نطاق التغطية الحالي للفقراء و(2) مدى كفاية المنافع الحالية (الشكل البياني 2):¹²

■ **نطاق تغطية واسع - درجة كفاية عالية** (على سبيل المثال: البلدان الأوروبية، وبلدان شرق آسيا والمحيط الهادئ، وبلدان أمريكا اللاتينية): وفقاً لهذين الأساسين ليست هناك حاجة واضحة لاعتماد برامج على غرار التحويلات المعممة، ما لم يكن ارتفاع معدلات عدم الاستعادة من البرامج الحالية يثير القلق، أو لأن ارتفاع مستويات النشاط في القطاع غير الرسمي يمنع الوصول بالقدر الكافي للأسر المعرضة لصدمات دخل سلبية كبيرة، أو لأن الضغوط الإدارية لإضافة مستفيدين جدد في النظام مرهقة ومطولة بدرجة مفرطة. فقد اختارت فرنسا، على سبيل المثال، توسيع نطاق إعانات البطالة الجزئية، المعروفة تماماً للشركات والموظفين، بقرابة ثلث التكلفة السنوية الكلية لبرامج الحد الأدنى المضمون من الدخل. وفي المملكة المتحدة، سيتم التخفيف المؤقت لشروط الحضور إلى مراكز البحث عن الوظائف التابعة لبرنامج معونة الأطفال المعممة بالنسبة للمصابين بمرض كوفيد-19، أو الخاضعين للعزل الذاتي بناء على مشورة الحكومة.

■ **نطاق تغطية ضيق - درجة كفاية منخفضة** (على سبيل المثال، بلدان جنوب آسيا): حيثما أمكن، فإن البرامج على غرار التحويلات المعممة قد تكون فعالة في توفير الدعم الفوري وواسع النطاق للأسر لكن مع ضرورة مقارنتها ببدائل مثل الإعفاء من الرسوم بالنسبة لخدمات معينة - مثل

¹¹ في رواندا، ستقوم الحكومة بتوزيع الغذاء على الأسر "المتضررة من الفيروس" التي يأتي مصدر دخلها الأساسي من القطاع غير الرسمي في كيغالي (مثل الباعة الجائلين، وتاكسي الموتوسيكل). وسيتم تحديد هذه الأسر في كل حي من خلال نظام "Mudu Gudus"، وهو شبكة من المنظمات المجتمعية المسؤولة عن استهداف المستحقين وتوزيع التحويلات الاجتماعية من الحكومة.

¹² مجموعات البلدان العامة هنا، وفي الشكل البياني 1، تحجب بطبيعة الحال تباينات ملحوظة بين مختلف البلدان.

معاملات النقود الإلكترونية عبر الهاتف المحمول - وتوفير سلع وخدمات عينية (وخاصة خدمات الرعاية الصحية والغذاء)، وتقليص الفئات المستهدفة إلى مجموعات فرعية من السكان - كالأسر التي تعول أطفال- أو مناطق معينة، نظرا لقلّة الموارد المتاحة من الموازنة. وعلى سبيل المثال، تعمل إندونيسيا حاليا على زيادة كوبونات الغذاء الإلكترونية بنسبة 33% لمدة ستة شهور، مستهدفة بذلك أقل 25% من السكان دخلا.

■ **نطاق تغطية واسع- درجة كفاية منخفضة** (على سبيل المثال، بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا): البرامج على غرار التحويلات المعممة يمكن أن تكون فعالة في توفير الدعم الفوري وواسع النطاق للأسر وقد تكون أكثر تصاعديّة من تقديم الدعم للأسر من خلال دعم الأسعار. وفي البلدان التي لديها شبكات أمان كبيرة نسبيا وتغطية مصرفية واسعة، فإن تنفيذ برنامج للتحويلات المعممة سيكون سهلا نسبيا - على سبيل المثال برنامج "حساب المواطن" في المملكة العربية السعودية، الذي يقدم دعم الدخل لكل الأسر السعودية عن طريق تحويلات رقمية. غير أنه في البلدان التي لا يقترن فيها اتساع نطاق تغطية شبكات الأمان القائم بالمعلومات المصرفية - مثلا برامج إعادة توزيع الدخل العيني الكبيرة- فإن التحويلات المعممة، المعروفة بأنها أداة دعم نقدي إما في شكل مدفوعات نقدية أو مدفوعات رقمية، قد يتضح أن تنفيذها أكثر صعوبة وينبغي على الأرجح أن تتحول إلى أحد أشكال الدعم العيني.

■ **نطاق تغطية ضيق-درجة كفاية عالية** (على سبيل المثال، بلدان إفريقيا جنوب الصحراء): حيثما أمكن، فإن البرامج على غرار التحويلات المعممة يمكن أن تكون مكتملة للبرامج القائمة نظرا لأن إعادة توزيع الموارد الحالية على المزيد من الأسر ستنتج عنه خسائر كبيرة في الرعاية الاجتماعية الموجهة للشريحة الأدنى في توزيع الدخل. وكما في حالة نطاق التغطية الضيق - ودرجة الكفاية المنخفضة، ينبغي النظر في زيادة توفير السلع والخدمات (خاصة خدمات الصحة، والمياه، والمواصلات) باعتبارها بدائل.

الشكل البياني 2- حيثما أمكن، قد تكون التدابير المشابهة للتحويلات المعممة جزءا من مجموعة أدوات الإنفاق الاجتماعي



المصدر: خبراء صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: درجة الكفاية ونطاق التغطية يشيران إلى نظم مزايا المساعدات الاجتماعية القائمة. بحيث تعكس درجة الكفاية نسبة مبلغ المنافع إلى الربيع الأدنى من الرعاية الاجتماعية (مقيسا بالإنفاق الكلي في مسح الأسر)؛ بينما يعكس نطاق التغطية نسبة المستفيدين إلى الربيع الأدنى دخلا من السكان.

من حيث الاقتصاد السياسي، فإن استحداث برنامج مؤقت للتحويلات المعممة قد يتسم بصعوبات سياسية لثلاثة أسباب رئيسية: (1) مصداقية إيصال الخدمة واستراتيجية الخروج من البرنامج، و(2) التغيرات في مدى القبول الشعبي للطابع المعمم للدعم، و(3) طاقة التمويل. ومن الممكن أن تتحقق هذه المخاطر في ظل احتمالات تتوقف على توقيت تنفيذ التحويلات المعممة (الشكل البياني 3):

- **أثناء الأزمة:** التغطية الواسعة للتحويلات المعممة وطبيعتها الاستثنائية المعلنة يرحح حصولها على تأييد شعبي بوجه عام، نظراً للتكلفة الواسعة التي تفرضها حالات الإغلاق الاقتصادي على مختلف شرائح السكان، ومن ثم تعزيز الشعور بالتضامن. وهذا النوع الاستثنائي والمكلف من السياسات يمكن أن يساعد أكثر على تجنب أي تصور بعدم توازن في الدعم الحكومي لصالح الشركات/أصحاب العمل. فأهداف التحويلات المعممة يمكن إيصالها للجمهور وتفهمها بسهولة وبالتالي يمكن بناء الثقة في قدرة الحكومات على العمل ورعاية مصالح سكانها في أوقات الأزمات. لكن هذه المزايا يمكن أن تخلق نوعين مهمين من المخاطر على الحكومات. أولاً، على الحكومات توخي الفعالية في إيصال الدعم للأسر على نحو يتسم بسلامة التوقيت وإلا ستدهور مصداقيتها بسرعة. ثانياً، على الحكومات إيجاد الموارد لتمويل مثل هذا البرنامج المكلف نسبياً، مما يعني ضرورة ترتيب أولويات الإنفاق من موارد ماليتها العامة المحدودة لتلبية مختلف المطالب الملحة - مثلاً من مؤسسات الأعمال التي تشرف على الإفلاس، ومن القطاعات الرئيسية مثل الكهرباء، والمياه، والمواصلات، وسلاسل توريد الأغذية، التي يتعين استمرار نشاطها.
- **أثناء الفترة الانتقالية:** ومع انحسار الأزمة تدريجياً، تضعف الحاجة لدعم الدخل المعمم بينما تتزايد قوة الضغوط لتحسين توجيه الموارد الشحيحة نحو أولويات الإنفاق الأخرى. فينبغي مراعاة التوازن الدقيق في الدعم الذي توفره حزم المعونة لمنشآت الأعمال والأسر، بهدف تحقيق السلاسة في إعادة ترتيب الأولويات في ظل تطور احتياجات القطاعات والأسر. وينبغي على صناعات السياسات كذلك توخي الوضوح بشأن الطابع الاستثنائي للتحويلات المعممة حتى يمكنهم تجنب الصعوبات في تقليصها بعد انتهاء الأزمة وفيما يتعلق بعدم الاتساق الزمني للالتزامات السياسية. فإذا زاد القلق بشأن حصول الأسر ميسورة الحال على التحويلات المعممة مع خلق/استئناف الوظائف، ينبغي أن تضمن استراتيجية تمويل هذه التدابير المحافظة على تصاعديتها. ويمكن تحقيق ذلك بسهولة إذا كانت التحويلات المعممة خاضعة للضرائب من خلال ضرائب تصاعدية، مثل ضرائب الدخل والملكية التصاعدية، التي تتضمن استرجاع التحويلات من الفئات الأعلى دخلاً. ولزيادة التصاعدية الكلية للضرائب والتحويلات، يمكن أيضاً رفع معدلات ضريبة الدخل على الشرائح في قمة سلم توزيع الدخل لضمان فعالية استبعاد الأسر الأكثر ثراءً من الحصول على المنافع.
- **أثناء الوضع المعتاد الجديد:** من شأن الهيكل الأساسي للتحويلات المعممة - أي المعلومات والبيانات المجمعة عن المستفيدين، وآليات توصيل المنافع - أن يوفر الأساس لتقوية شبكة الأمان في الأجل المتوسط فقط على الأرجح وذلك بسبب الصعوبات في ضمان توفير الدعم الكافي للفئات الأكثر ضعفاً في حدود تكلفة معقولة على المالية العامة. ويمكن زيادة تصاعدية المنافع والحيز المالي على المدى المتوسط. غير أن فعالية الانتقال من برنامج للتحويلات المعممة وقت الأزمات إلى برنامج للحماية الاجتماعية أكثر صلابة سيتطلب من معظم البلدان الصاعدة

والنامية الاستثمار بشكل كبير في سجلات المواطنين الشاملة، وقواعد البيانات الاجتماعية-الاقتصادية والضريبية الموحدة، ونظم التحويلات الإلكترونية، والشمول المالي الموسع.¹³

الشكل البياني 3- المخاطر السياسية المصاحبة للتحويلات المعممة لدى تكشف الأزمة



المصدر: خبراء صندوق النقد الدولي.

¹³ راجع أيضا المذكرة المصاحبة بعنوان "الوصول إلى الأسر في الاقتصادات الصاعدة والنامية: تعريف هوية المواطن، والبيانات الاجتماعية-الاقتصادية والخدمات الرقمية".