سلسلة مذكرات خاصة عن سياسات المالية العامة 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. وتعبر الآراء الواردة في هذه المذكرة عن وجهات نظر خبراء الصندوق ولا تمثل بالضرورة آراء الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارة الصندوق العليا.

الوصول إلى الأسر في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية: تعريف هوية المواطن، والبيانات الاجتماعية-الاقتصادية والخدمات الرقمية[1]

من أبرز التحديات التي تواجه صناع السياسات هي إيجاد طريقة لحماية الأسر أثناء مواجهة أزمة اقتصادية. فالوصول إلى الفئات المتضررة يقتضي توافر معلومات كافية عن أهم خصائص الأسرة (مثل دخل الأسرة وتكوينها) وكذلك توفير نظام يمكن الاعتماد عليه في ضمان وصول المساعدة إلى المستفيدين المعنيين. وتنشأ بالتالي تحديات خاصة أمام البلدان الصاعدة ومنخفضة الدخل التي لديها قطاعات غير رسمية عريضة ولا تمتلك بالتالي سوى مصادر محدودة للمعلومات عن الوظائف التي يشتغل بها معظم السكان وعن دخلهم. وتناقش هذه المذكرة أهمية نظم تعريف الهوية، وقواعد البيانات الاجتماعية-الاقتصادية المتكاملة، ونظم تسليم المساعدات بالوسائل الرقمية، في توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية في ظل هذه الظروف.

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

يتمثل أحد التحديات البارزة التي تواجه صناع السياسات في البلدان الصاعدة ومنخفضة الدخل في إيجاد طريقة لدعم العاملين والأسر الذين يعانون من صدمات في الوظائف والدخل.[2] وتوجيه الدعم العام بناء على مستوى الدخل يقتضي توفير معلومات يمكن التحقق من صحتها عن

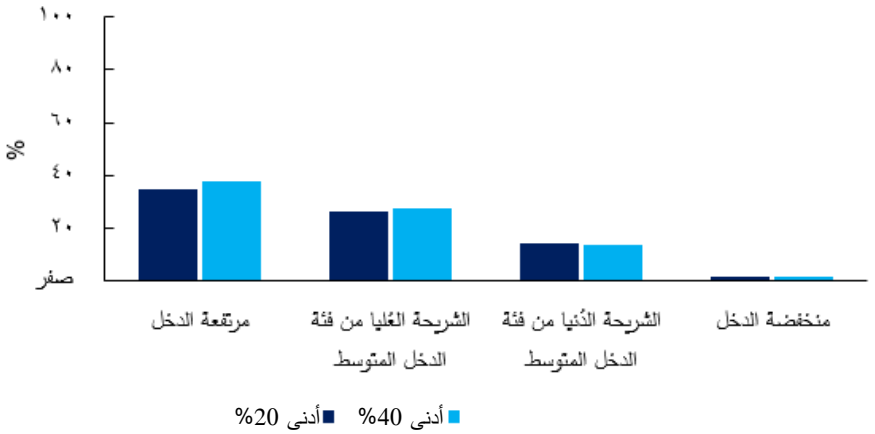
[1] إعداد ديلفين برادي.

[2] راجع المذكرة المصاحبة في هذه السلسلة بعنوان "سياسات الإنفاق في دعم الشركات والأسر".

الوظائف ومستويات الدخل، ولا تكون متاحة عادة إلا عن العاملين في القطاع "الرسمي" المسجلين رسميا كموظفين أو أصحاب عمل حر ومن الممكن أن تكون عليهم مسؤولية سداد ضرائب الدخل والضمان الاجتماعي. ونقص هذه المعلومات عن العمالة "غير الرسمية" يضع بالتالي قيودا على قدرة الحكومات على توجيه الموارد بفعالية إلى الأسر المتضررة. وتزداد صعوبة هذا التحدي بصفة خاصة في البلدان النامية منخفضة الدخل التي لديها قطاعات عريضة غير رسمية حيث حوالي ثلثي العاملين يكسبون عيشهم من الاقتصاد غير الرسمي.[3] وهذه الحقيقة من العوامل الأساسية وراء الانخفاض الشديد في تغطية نظم التأمينات الاجتماعية في هذه البلدان، والذي عادة ما يحدد أهلية الانتفاع من النظام، ومستويات الانتفاع منه والمساهمة فيه على أساس الدخل و/أو الوضع الوظيفي "الرسمي" (الشكل البياني 1).

الشكل البياني 1- تغطية برامج التأمينات الاجتماعية، حسب فئة الدخل (متوسط 2008-2016)

(% من الشريحة الخمسية)



المصدر: خبراء صندوق النقد الدولي بناء على أطلس مؤشرات الحماية الاجتماعية للصلابة والمساواة (ASPIRE) لدى البنك الدولي.
ملحوظة: النسبة المئوية للسكان المشتركين في برامج التأمينات الاجتماعية (متضمنة المستفيدين المباشرين وغير المباشرين).

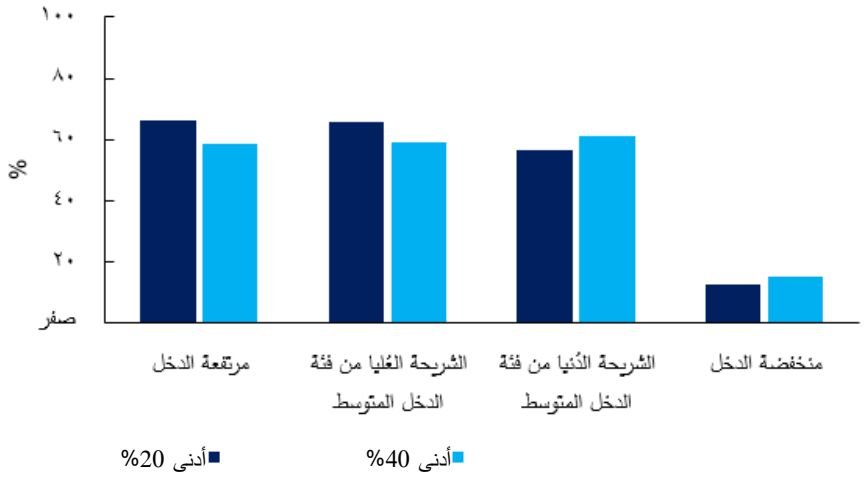
عدم إمكانية الاستفادة من منافع الحماية الاجتماعية يعني أن العاملين غير الرسميين وأسرهم يحتاجون عادة إلى الاعتماد على المنافع التي تُقَدَّم من خلال شبكات الأمان الاجتماعية لحمايتهم من الوقوع في الفقر ومن صدمات الدخل.[4] والحجم الكبير للقطاع غير الرسمي في البلدان النامية منخفضة الدخل يعني أن شبكات الأمان تحتاج عادة إلى الاعتماد بقدر أكبر على أساليب توجيه المساعدات غير القائمة على مستوى الدخل وتحدد الأهلية بناء على متغيرات بديلة منقوصة للدخل مثل الخصائص الديمغرافية (وجود أطفال أو كبار في السن)، أو محل الإقامة، أو ملكية منزل أو أصول أخرى. ومع هذا، لا تزال شبكات الأمان الاجتماعية ضعيفة في كثير من البلدان النامية منخفضة الدخل، مع تدني مستوى تغطيتها لأفقر فئات الدخل، وهي الفئات الأضعف من حيث قدرتها على مواجهة صدمات الدخل قصيرة المدى (الشكل البياني 2). وتشكل هذه المسألة تحديا بصفة خاصة عند وقوع أزمة اقتصادية نظرا للصعوبات المقترنة بتوسيع نطاق تغطية برامج شبكات الأمان الموجودة على المدى القصير، بما في ذلك القيود الإدارية ونقص المعلومات ومحدودية المساحة المتاحة للإنفاق من المالية العامة.

[3] تقرير Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work. World Bank 2019.

[4] كثير من الترتيبات التقليدية وغير الرسمية على مستوى الأسرة أو المجتمع الموجودة بالفعل لتخفيف مخاطر فقدان الدخل تواجه اضطرابات في الوقت الحاضر ولا تقدر عادة على أداء مهامها بفعالية في فترات الصدمات النظامية (راجع دراسة Grosh et al, 2008. For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets. Washington, DC. World Bank).

الشكل البياني 2- نطاق تغطية برامج المساعدات الاجتماعية، حسب فئة الدخل (متوسط 2008-2016)

(% من الشريحة الخمسية)



المصدر: خبراء صندوق النقد الدولي بناء على أطلس مؤشرات الحماية الاجتماعية للصلابة والمساواة (ASPIRE) لدى البنك الدولي.

ملحوظة: النسبة المئوية للسكان المشتركين في برامج المساعدات الاجتماعية (متضمنة المستفيدين بصورة مباشرة وغير مباشرة).

من أجل توسيع نطاق التغطية الممكن لشبكات الأمان الاجتماعي، بدأت بعض البلدان النامية تُنشئ نظم تعريف هوية المواطن وأدمجتها مع قواعد بيانات المعلومات الاجتماعية–الاقتصادية العامة وحسَّنت آليات توصيل الإعانات لمستحقيها. ومن أبرز الأمثلة على ذلك الهند التي اعتمدت على نظام تعريف الهوية البيومتري الرقمي لديها (Aadhaar)، وأنشأت خلال السنوات الأخيرة بنية تحتية لإعادة التوزيع وصممتها بحيث تمكنها من الوصول إلى المواطنين بصورة شاملة. واستثمرت الهند في إدماج نظام "Aadhaar" مع قواعد البيانات الاجتماعية–الاقتصادية المربوطة بوسائل التواصل القوي عبر الهاتف المحمول وبتقديم الخدمات المالية بهدف تحسين مستوى الأداء في إدارة البرنامج وتوجيهه للمستحقين وتوصيل الإعانات لهم. وكانت النتيجة هي نظام يُعرف باسم "JAM trinity" ويقوم على ثلاث ركائز:

1- ***نظام موثوق لتعريف الهوية:*** "Aadhaar" هو نظام بيومتري لتعريف الهوية بدأ تعميمه في عام 2009. ويزود كل مواطن برقم تعريف مميز من 12 رقم يحمل معلوماته الديمغرافية وبياناته البيومترية (البصمات ونظام التعرف على الهوية من خلال حدقة العين). ويغطي في الوقت الراهن 1.2 مليار نسمة (95% من سكان الهند)؛

2- ***الشمول المالي:*** Jan Dhan برنامج للشمول المالي بدأ في 2014. وفي 2017، أصبح 85% من السكان يمتلكون حسابات مصرفية، فارتفعت نسبتهم من نطاق تغطية كان في السابق 56%.

3- ***شبكة الهواتف المحمولة:*** تغطي هذه الشبكة ما يزيد على 1.16 مليار هاتف مع تزايد حصة الهواتف الذكية والأجهزة التي تتيح التوصيل بخدمة الإنترنت. وتفيد هذه الشبكة كمنصة فعالة لتقديم الخدمة، وخاصة في المناطق الريفية.

وأُدمِجَت هذه الركائز الثلاثة من البداية، مما سمح للحكومة الهندية بتحسين توجيهها للمستحقين وتنفيذ سياساتها. ويرتبط نظام "Aadhaar" بقواعد بيانات المستفيدين من الخدمات العامة والدعم، وكذلك بقواعد بيانات الضرائب. كذلك يُمَكِّن هذا النظام العملاء والبنوك من استيفاء معايير العناية الواجبة في التحقق من الهوية عند فتح حساب مصرفي أو الحصول على شريحة للاشتراك في خدمة الهواتف المحمولة، فهو بالتالي مربوط تلقائيا

بالحسابات المصرفية وتوصيلات الهواتف المحمولة الجديدة. ويدعم ذلك بدوره الإصلاحات والبرامج الاجتماعية المبنية على " "Aadhaar– مثل استبدال دعم الغاز النفطي المُسال بتحويلات نقدية مباشرة تودع في حسابات مصرفية مربوطة بنظام ""Aadhaar– كما يشجع مزيد من السكان على التسجيل وفتح حسابات مصرفية رسمية.

وغياب أي من هذه العناصر الثلاثة يؤدي إلى المفاضلة بين بدائل مهمة على مستوى السياسات. وهذا المثال الذي نسوقه من الهند يلقي الضوء على أهمية ثلاثة عناصر رئيسية متكاملة في تقديم دعم واسع النطاق وكافٍ للدخل: وضع نظام شامل لتعريف الهوية، وربطه بالبيانات الاجتماعية–الاقتصادية عن الأسر، وربطه بطريقة تسليم الإعانات. وغياب أي من هذه العناصر في سياق أزمة كوفيد سيحتم تحديد الأولويات بين أهداف يسعى النظام لتحقيقها على المدى القصير، وهي التغطية الواسعة للسكان، واستدامة المالية العامة، واحتواء الفيروس. على سبيل المثال:

- ***عدم وجود سجل موثوق للمواطنين:*** في حالة عدم وجود سجل شامل وموثوق، يُستبعد السكان الذين ليس لديهم بطاقات هوية من هذه الإعانات، بينما السكان الذين لديهم بطاقات هوية سيحصلون على إعانات، ربما مرات متعددة. والنتيجة هي زيادة احتمالات عدم الوصول إلى الأسر الفقيرة ومحدودة الدخل، خاصة مع تراجع احتمال تسجيل هذه الأسر.
- ***عدم وجود نظام غير نقدي لتسليم المساعدة*** (مثل النقود الإلكترونية المحمولة)**:** فبدون هذه الأنظمة ستحتاج الحكومات إلى الاعتماد على تسليم المساعدات شخصيا، سواء نقدية أم عينية. وقد ينطوي ذلك على تحديات بصفة خاصة خلال مواجهة أزمة صحية تقتضي التباعد الاجتماعي والحصر.
- ***عدم وجود قاعدة بيانات اجتماعية–اقتصادية متكاملة:*** إن تكامل أنظمة تعريف الهوية مع قواعد البيانات الاجتماعية–الاقتصادية الأخرى يسمح للحكومات بتوجيه الموارد بدقة إلى الفئات الاجتماعية الأضعف، وذلك على سبيل المثال، بناء على مستويات الدخل وسجلات الضرائب واستلام الإعانات الاجتماعية الأخرى. وفي غياب قاعدة بيانات متكاملة، ستضطر الحكومات إلى الاعتماد إلا على المعلومات في نظم تعريف الهوية، وذلك على سبيل المثال، كالمعلومات عن تكوين الأسرة ومحل إقامتها الأمر الذي يمكن أن يفضي إلى قصور كبير في تغطية الفئات ذات الدخل المحدود وتسرب الإعانات إلى فئات غير محدودة الدخل.

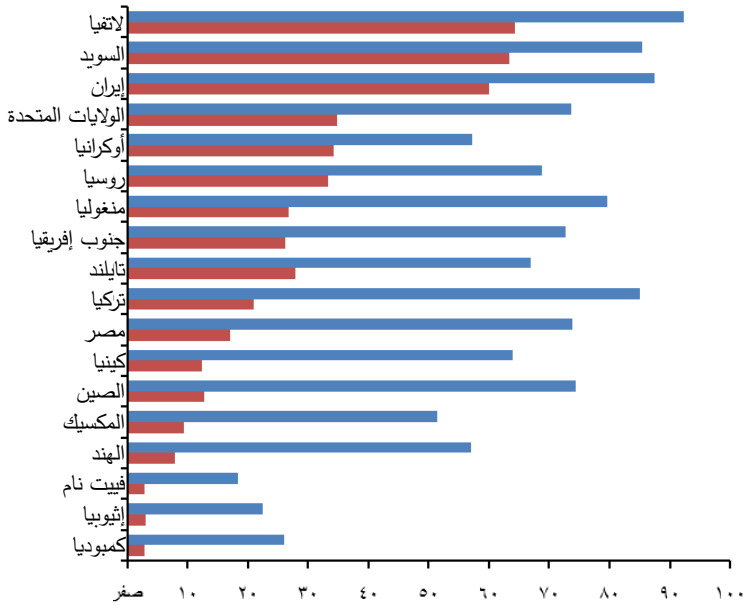
كثير من البلدان النامية منخفضة الدخل لا يمتلك القدرة على تنفيذ هذه البرامج المتكاملة، وخاصة على المدى القصير. وفي معظم البلدان منخفضة الدخل، وكذلك في كثير من الاقتصادات الصاعدة، تتراوح معدلات تسجيل المواليد من 15% إلى 80% ولا توجد سجلات لمن هم أكبر سنا، والنتيجة هي عدم وجود شهادات ميلاد لمعظم السكان في البلدان الآسيوية والبلدان الإفريقية.[5] وتختلف إمكانات تحويل الإعانات غير النقدية على نطاق واسع اختلافا كبيرا من بلد إلى آخر وتعتمد بكثافة على النقود الإلكترونية المحمولة، بينما يظل مستوى الشمول المالي وتغطية الخدمات المصرفية متدنيا في عدد كبير من هذه البلدان (الشكل البياني 3). ويُستبعد حوالي نصف السكان في البلدان النامية منخفضة الدخل – خاصة السكان غير الفقراء العاملين في الاقتصاد غير الرسمي – من أي تحليل لحالتهم الاجتماعية–الاقتصادية بشكل منهجي (الشكل البياني 4). وتختلف

[5] حتى البلدان التي لديها معدلات تسجيل جيدة، يواصل كثير منها تسجيل المواليد والوفيات في نظم قائمة على الدفاتر الورقية وغير جديرة بالثقة نظرا لتسجيل عدد كبير من الأفراد هويات متعددة. ومن ثم، هناك عدد قليل من بلدان إفريقيا جنوب الصحراء (بنن ومالاوي وموريتانيا ورواندا) اتبع مثال الهند وبدأ بتسجيل الأطفال الأكبر سنا والبالغين، فصدر لكل منهم رقم تعريف مميز باستخدام طريقة إلغاء البيانات المتكررة من خلال محدِّدات الهوية البيومترية (التي ترصد صور بصمات الأصابع وصورة حدقة العين) للوصول إلى تغطية شبه شاملة من خلال نظم تعريف الهوية لديها.

تغطية سجلات الحالة الاجتماعية للسكان اختلافا كبيرا من بلد إلى آخر (الشكل البياني 4ب)، مما يعكس كذلك الفروق في نطاقات تغطية البرامج الاجتماعية – أي أن بعضها يغطي السكان على المستوى الوطني، وبعضها الآخر لا يستهدف سوى مناطق معينة.

بدأت بعض البلدان الصاعدة والنامية بالفعل في تطوير قدراتها لتوسيع نطاق تغطية شبكات الأمان الاجتماعية، بينما استخدام النقود الإلكترونية المحمولة يتزايد بسرعة في كثير من الاقتصادات النامية. على سبيل المثال، بالاعتماد على نظام لتعريف الهوية متكامل مع قواعد البيانات الاجتماعية–الاقتصادية في تركيا، تمكن "نظام المساعدات الاجتماعية المتكامل" من استخدام 28 قاعدة بيانات لتحديد قدرات الأفراد على دفع نسب مختلفة من أقساط التأمين الصحي وكذلك مدى أهليتهم للاستفادة من المساعدات الاجتماعية وبرامج أخرى. وفي السنغال، عقب تعميم "السجل الوطني الموحد" – الذي يجمع بين استهداف المجتمعات على أساس التوزيع الجغرافي أولا، ثم اختيار أفقر الأسر داخل المجتمعات – اتسع نطاق تغطية برنامج التحويلات النقدية المشروطة بما يزيد على خمسة أضعاف فارتفعت النسبة من 3% إلى 16% من السكان خلال الفترة بين 2013 و2016. كذلك فإن الاستفادة من أنماط المدفوعات غير النقدية آخذة في التزايد بسرعة، فكان ثلثا البالغين في كينيا ورواندا وتنزانيا وأوغندا، على سبيل المثال، يستخدمون حسابات الدفع المحمولة بفعالية عام 2017 (الشكل البياني 5).[6] وأصبحت المدفوعات الرقمية من خلال النظم القائمة على رموز "الاستجابة السريعة" (Quick Response (QR)) مستخدمة على نطاق واسع في الصين، بينما استخدام الأموال المحمولة يتزايد بسرعة بالغة في بنغلاديش، وتتخذ تايلاند خطوات سريعة بعيدا عن استخدام النقدية من خلال منصة المدفوعات الرقمية مفتوحة المصدر "PromptPay".

الشكل البياني 3– نسبة البالغين الذين يحصلون على مدفوعات من الحكومة مباشرة



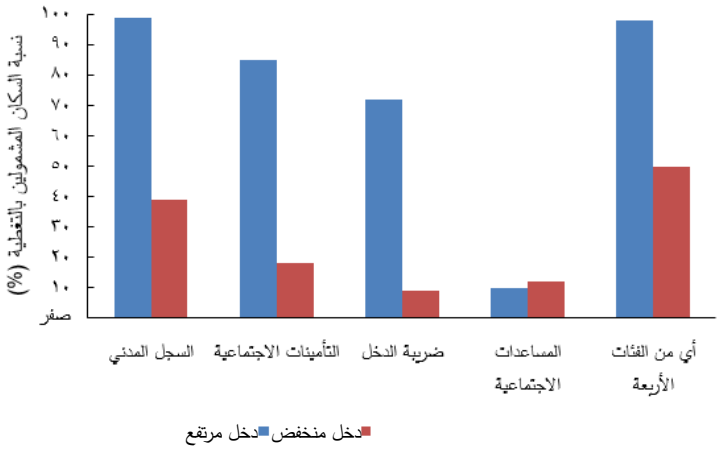
المصدر: تقرير Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work World Bank 2019.

ملحوظة: مدفوعات الحكومة مباشرة إلى الأفراد تتضمن أجور موظفي الخدمة المدنية، والتحويلات النقدية من خلال برامج المساعدات الاجتماعية، ومنافع التأمينات الاجتماعية كمعاشات التقاعد.

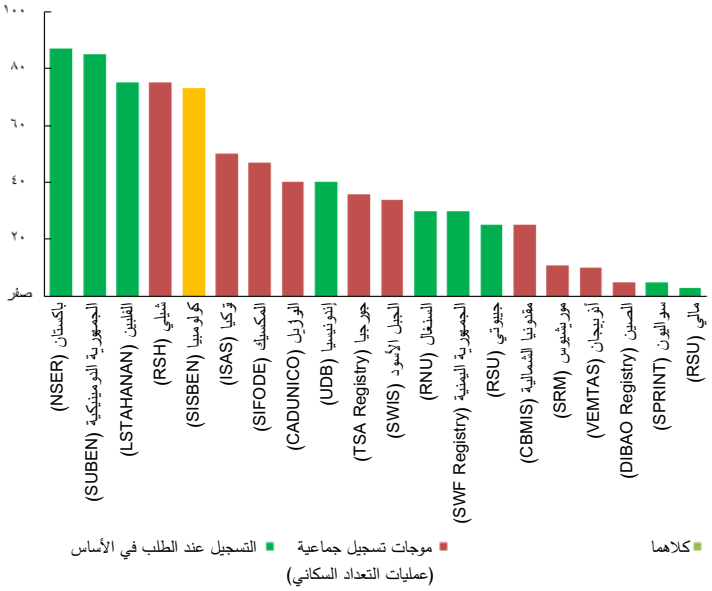
[6] في كينيا، تبلغ قيمة المعاملات السنوية عن طريق الهواتف المحمولة أربعة أضعاف حجم فاتورة أجور القطاع الرسمي.

الشكل البياني 4- تغطية السجلات الحكومية للسكان، حسب فئة الدخل

أ- توافر البيانات على مستوى السجلات الحكومية (حسب فئة الدخل)



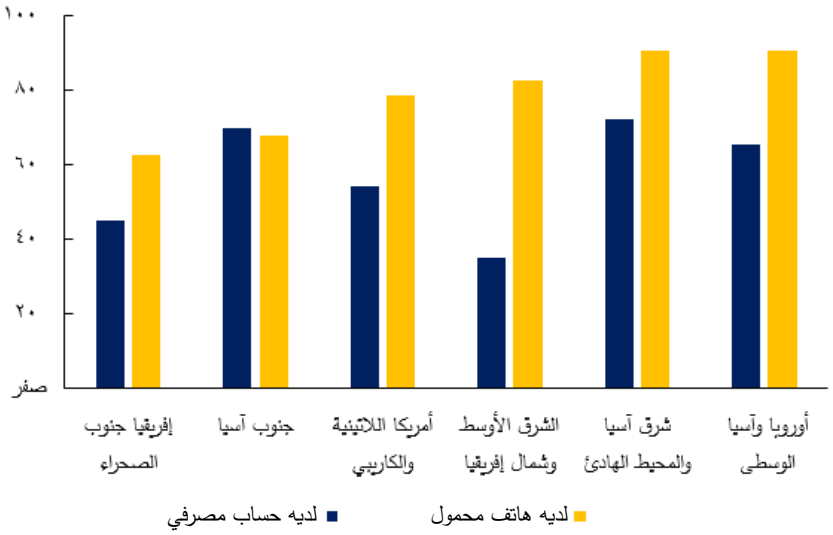
ب- تغطية السجلات الاجتماعية، في الفترة 2015-2017



المصدر: تقرير Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work World Bank 2019.

الشكل البياني 5- تغطية الحسابات المالية للبالغين والسماح بالمعاملات غير النقدية والهواتف المحمولة، حسب المنطقة:

(%)



المصدر: دراسة Gelb et al. (2020)، Citizens and States: How Can Digital ID and Payments Improve State Capacity and Effectiveness?.

ملحوظة: المناطق حسب البنك الدولي، مع استبعاد البلدان مرتفعة الدخل. الحسابات المالية هي حسابات المعاملات التي يمكن استخدامها على أقل تقدير لادخار الأموال وإجراء المعاملات. وهي تتضمن كلا من الحسابات في المصارف وحسابات الأموال المحمولة.

البلدان التي ليس لديها نظام شامل ومتكامل يمكنها مع هذا الاعتماد على بنيتها التحتية للتوسع في دعم الدخل على المدى القصير.[7] ويمكن استخدام مناهج متنوعة في توسيع نطاق تغطية العمالة غير الرسمية في البلدان التي تفتقر إلى نظام موثوق لتعريف الهوية، أو إلى مستوى لائق من الشمول المالي أو معلومات اجتماعية–اقتصادية مترابطة عن الأسر.

- **طرق التغلب على نظام تعريف الهوية الجزئي و/أو غير الموثوق:** بينما تسعى البلدان إلى تعجيل وتيرة العمل لتوسيع نطاق تغطية نظم تعريف الهوية الوطنية، فهي تعمل كذلك على خفيف شروط إصدار تعريف الهوية بصورة مؤقتة من أجل الإسراع بتنفيذ برامج دعم الدخل. ففي توغو، على سبيل المثال، وضعت السلطات برنامجا جديدا للتحويلات غير النقدية (Novissi)، يستهدف العاملين البالغين في الاقتصاد غير الرسمي والمتضررين من إجراءات الاحتواء — مثل سائقي سيارات الأجرة. ويُحدد المستفيدون من خلال بطاقاتهم الانتخابية. وتُنَفَّذ عمليات التحويل بعد ذلك من خلال النقود الإلكترونية المحمولة، مع زيادتها في حالة النساء المتلقيات للمساعدة، ومواصلة تشجيع المدفوعات الرقمية – لفواتير المرافق مثلا – بغرض تجنب التعاملات النقدية. وفي جاميكا، سيجرى العمل على التعجيل بتعميم نظام الهوية الوطنية (NIDS) الذي تأخر تنفيذه لفترة طويلة.
- **التغلب على انخفاض الشمول المالي:** يمكن أن تُعَجِّل الحكومات بزيادة الشمول المالي من خلال تدابير العرض والطلب على حد سواء. ففي كثير من بلدان إفريقيا جنوب الصحراء – الكاميرون وكينيا ورواندا وأوغندا – يقدم مشغلو شبكات الهواتف المحمولة على إلغاء رسوم المعاملات لأن تكلفتها غالبا ما تُثني عن الاستفادة من خدمة النقود الإلكترونية المحمولة. والحملات الإعلامية – من خلال حملات الرسائل النصية والإعلانات من خلال الإذاعة والتلفزيون، على سبيل المثال – ستساعد على زيادة الوعي بالبرامج الجديدة والقائمة ويمكنها كذلك أن تشجع على الاشتراك في هذه الخدمات. وفي كولومبيا، تتعاون السلطات مع مشغلي شبكات الهواتف المحمولة لربط أرقام الهواتف بالحسابات المالية النشطة ونوع تكنولوجيا الهواتف المحمولة – أي G2 أو G3 أو G4– من أجل تهيئة التكنولوجيا بما يتلاءم مع التحويل النقدي – دخل التضامن Ingreso Solidario – وخيارات الحسابات المالية. وعلى جانب العرض، خففت سلطات إكوادور المعايير المطبقة على الوكلاء المصرح لهم بتوزيع التحويلات النقدية، للتعجيل بمضاعفة نقاط السحب من 3 آلاف إلى 7 آلاف نقطة.
- **طرق التغلب على عدم وجود/ندرة البيانات الاجتماعية–الاقتصادية:** تتعاون السلطات في نيجيريا مع مشغلي شبكات الهواتف المحمولة لتحديد العاملين غير الرسميين المعرضين للمخاطر في المناطق الحضرية من خلال أنماط شرائهم لوقت الإرسال.[8] وفي شيلي، حيث يرتبط تعريف الهوية الوطنية بحساب مصرفي أساسي – Cuenta Rut – والذي يغطي معظم السكان أصحاب الدخل المنخفض، سيجري تحويل دعم يهدف إلى زيادة الدخل – "Bono COVID-19" –مباشرة إلى الحسابات المصرفية لما يزيد على مليونين من مواطني شيلي محدودي الدخل.[9]

[7] للاطلاع على مناقشة حول القضايا ذات الصلة بالإدارة المالية العامة، راجع المذكرة المصاحبة بعنوان "حلول الإدارة المالية العامة الرقمية للتحويلات النقدية في الاستجابة للطوارئ."

[8] يمكن الاستفادة من "سجلات بديلة" أخرى لتحديد العاملين في الاقتصاد غير الرسمي، مثل: (1) سجلات الشركات/الأفراد التي تحتفظ بها نقابات أو اتحادات الأعمال غير الرسمية، و(2) فواتير المرافق، و(3) فواتير المبيعات التي يصدرها بائعو الجملة، و(4) السجلات التي تحفظها الحكومات المحلية عن الأسر الفقيرة والأعمال المحلية غير الرسمية، و(5) بيانات مشغلي شبكات الهواتف المحمولة.

[9] حتى إذا كانت هناك إمكانات كبيرة للاستفادة من الوسائل الرقمية، فاستبعاد هذا النوع من التحويلات – نتيجة للاستبعاد الرقمي – يتعين أن يخضع للتقييم وتخفيف أثره من خلال أنواع أخرى من البرامج. راجع الفصل الثاني في عدد إبريل من *تقرير الراصد المالي:* "الحكومة الرقمية".