

آثار برنامج بولسا فاميليا البرازيلي على الفقر وعدم المساواة: تقييم السنوات الخمس عشرة الأولى

بيدرو سوزا (المعهد الوطني البرازيلي للبحوث الاقتصادية التطبيقية) ورافيل أوسوريو (المعهد الوطني البرازيلي للبحوث الاقتصادية التطبيقية)
ولويس بايفا (وزارة الاقتصاد، حكومة البرازيل) وسيرجي سواريس (المعهد الوطني البرازيلي للبحوث الاقتصادية التطبيقية)

25 في المائة. حيث كانت تحويلات البرنامج في العام 2017 مسؤولة عن إخراج 3.2 مليون شخص من برائن الفقر المدقع و3.4 مليون شخص من برائن الفقر.

وتشير عينة المسح الوطني للأسر المعيشية الخاصة بعدم مساواة الدخل أن فوائد البرنامج قللت من معامل جيني ما بين 1 و1.5 درجة مئوية تقريباً. وتشير التحليلات الديناميكية أن البرنامج كان مسؤولاً عن حوالي 10 في المائة من تقليل درجات معامل الجيني بين عامي 2001 و2015. وإذا نظرنا فقط إلى الفترة ما بين 2001 و2006 فإن هذا الاسهام قد يصل إلى تقريباً 17 درجة مئوية. ويصبح الاسهام أكثر إبهاماً إذا تذكرنا إن البرنامج يمثل أقل من 0.7 من الدخل في عينة المسح الوطني للأسر المعيشية. التحويلات المتعلقة بالحد الأدنى للأجور استخدمت موارد أكثر من ذلك بعشر مرات ولكن اسهمت باسهامات أفضل بشكل ضئيل وكانت مسؤولة فقط عن تقليل 18 درجة معامل جيني بين عامي 2001 و2015 و فقط 13 في المائة بين عامي 2001 و2006، مما يعني تفوق تحويلات بولسا فاميليا.

ويمكن القول بأن الإستنتاجات الخاصة بهذا البحث تؤكد ما استنتجته الدراسات السابقة بأن التوسع في البرنامج وتوحيده لم يحد من قدرته على الاستهداف أو يقلل من اهميته في محاربة الفقر.

وتخدم النتائج أيضاً النقاشات حول المسارات الممكنة لتطوير البرنامج. وإيضاً تم تحسين سبل التأكد من أهلية العائلات المستحقة للتحويلات منذ عام 2005 وعلى مدى السنوات وهذا يساعد في شرح قدرة البرنامج على الاستهداف الجيد أثناء التوسع. ولكن من المستبعد أن يتم تحسين الاستهداف بشكل كبير في الفترة المقبلة بسبب تعقيدات الواقع. وفي ضوء هشاشة الدخل الخاص بالعائلات الضعيفة فإنه ينصح بزيادة عدد المستفيدين حتى لو أدى ذلك بشكل أو بآخر إلى نتيجة سلبية على الاستهداف لأن فاعلية البرنامج في الحد من الفقر يجب ان تبقى الأولوية. وفي الواقع يمكن القول ان التركيز الكبير على الاستهداف قد يعرقل من قدرة البرنامج على مكافحة الفقر إذا أدى ذلك على سبيل المثال إلى تضيق الشروط أو تقليل عدد العائلات التي يتم تغطيتها.

وتفترض النتائج أيضاً أن من ضمن الأسباب التي تحول بين جعل البرنامج أكثر فاعلية في الحرب على الفقر وعدم المساواة هي القيمة الضئيلة للفوائد النقدية. حيث تستلم كل عائلة اليوم مبلغ 188 ريال برازيلي والذي وإن كان يمثل تحسن عن السنوات الأولى للبرنامج فإنه لا يزال مبلغ ضئيل جداً مقارنة بمحاولة ضمان حد الأدنى للدخل لأفقر الناس. ولأن ميزانية البرنامج لا تزال ضئيلة جداً مقارنة بمصروفات الحكومة الفيدرالية فإن القرار الخاص بتعديل الميزانية لا يزال قراراً متعلقاً بالأولويات السياسية أكثر منه قراراً متعلقاً بالمسائل المالية.

المراجع:

de Souza, P. H. G. F., R. Osorio, L. H. Paiva, and S. Soares. 2019. "Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos." *Texto para Discussão*, No. 2499. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

برنامج بولسا فاميليا في البرازيل هو برنامج تحويلات نقدية مشروطة: حيث يتم تحويل النقد بدلاً من التحويلات العينية للعائلات وليس الأفراد وله طريقة استهداف خاصة تهدف إلى الوصول إلى أفقر الناس ويتم ربط الحصول على فوائد البرنامج بشروط خاصة (حيث تلتزم الأسر بعدة التزامات للحصول على الفوائد وهي التزامات مرتبطة بشكل عام بالصحة والتعليم).

هذه الخائص المحددة تثير الأسئلة التالية: ما هي جودة الاستهداف في البرنامج؟ ما هو تأثير البرنامج على الحد من الفقر؟ وكيف يساهم البرنامج في الحد من عدم المساواة؟ حظيت تلك الأسئلة باهتمام كبير في الماضي ولكن في السنوات القليلة الأخيرة أصبحت الدراسات حول تلك النقاط شحيحة.

ويشير الإصدار الأخير لبيانات الدخل الكاملة من المسح الوطني لعينات الأسر المعيشية إلى فرصة جيدة لإعادة النظر في مثل هذه القضايا. دراسة فيريرا دي سوزا وآخرون (2019) غطت فترة واسعة من عام 2001 حتى العام 2015 وذلك باستخدام بيانات من الدراسة الاستقصائية الوطنية العادية لعينات الأسر المعيشية ومن عامي 2016 و2017 باستخدام بيانات من المسح الوطني المستمر لعينات الأسر المعيشية. وقد تطورت التحويلات النقدية المشروطة بشكل كبير بين عامي 2001 و2015، فيمكن بالفعل مشاهدة صعود برامج رائدة مثل برنامج المنح المدرسية وبرنامج قسائم الغذاء في أول سنتين وتم توحيد كلاهما في عام 2003 ليصبحوا جزءاً من بولسا فاميليا والذي أصبح أحد أعمدة السياسات الاجتماعية للحكومة الفيدرالية.

وعلى الرغم من أن بولسا فاميليا لم يكن برنامج مكلف نسبياً على مدى الفترة التي تم تحليلها (ميزانيته تمثل أقل من 0.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، فإن تأثيراته على الفقر وعدم المساواة كانت كبيرة جداً. وهذا إلى حد كبير نظراً للاستهداف الفعال لأفقر السكان: فتحليل العينة العادية من المسوح الوطنية للأسر المعيشية بين عامي 2001 و2015 وعينات المسوح الوطنية للأسر المعيشية المستمرة في العامين 2016 و2017 يظهر أن التحويلات النقدية التي تقوم بها الحكومة الفيدرالية هي الأكثر وصولاً لأفقر الناس. وبالرغم من أن تحويلات الحماية الاجتماعية وتحويلات المساعدة الاجتماعية يتم استهدافها بشكل جيد، يظل استهداف بولسا فاميليا أكثر قدرة على الوصول إلى أفقر الناس.

زادت تغطية البرنامج بين أفقر 20 في المائة من الناس لتصل إلى 60 في المائة خلال السنوات القليلة الماضية. كما أصبح للبرنامج أقل درجة معامل حدوث - الذي يقيس مدى إعادة توزيع أول قيمة نقدية تم صرفها من البرنامج بالفعل - مما يدل على تقدمية البرنامج. حيث يصل حوالي 70 في المائة من موارد البرنامج إلى أفقر 20 في المائة من الناس (تم الحساب قبل البرنامج).

تشير المقارنة بين معدلات الفقر المدقع المحسوبة قبل وبعد تحويلات البرنامج إلى أن بولسا فاميليا، منذ توحيده، قللت تلك المعدلات بين 1 و1.5 درجة مئوية مما يعني أنه في عام 2017 تم تقليل عدد الفقراء بحوالي 15 في المائة وعدد الفقراء فقر مدقع بحوالي