مركز
السياسة
الدولي للنمو الشامل

مركز السياسة الدولي للنمو الشامل ممول من مكتب السياسة الإنمائية، برنامج الامم المتحدة الانمائي و حكومة البرازيل.

رسالة قصيرة

العدد رقم :- 236

ديسمبر 2013

التحويلات الإجتماعية : الحوافز والمثبطات للعمل وتوليد الدخل

سيموني سيتشيني، اللجنة الإقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

على مدى العقد ونصف الماضي، أصبحت برامج التحويلات النقدية المشروطة– جنبا إلى جنب مع غيرها من برامج الحماية الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات، مثل المعاشات الإجتماعية – البوابة الرئيسية في نظم الحماية الإجتماعية لسكان الريف الفقراء والضعفاء في أمريكا اللاتينية و منطقة البحر الكاريبي، حيث كانت مستبعدة لزمن طويل من أي منافع توفرها الحماية الإجتماعية. اليوم، تغطي التحويلات النقدية المشروطة 127 مليون نسمة، أو 21 في المئة من سكان المنطقة. وفي العديد من البلدان – ومنها البرازيل و المكسيك – ساهمت هذه البرامج، التي تمنح الأسر التحويلات النقدية شريطة الوفاء بإلتزامات محددة تهدف إلى تحسين قدراتها البشرية، مساهمة كبيرة في الحد من الفقر واللامساواة.

ومع ذلك، أثيرت إنتقادات ضد برامج التحويلات النقدية المشروطة لما لها من آثار سلبية مفترضة على الإدراج في العمل من قبل البالغين في سن العمل في الأسر المستفيدة. فهناك إعتقاد بأن هذه البرامج تخلق التبعية بدلاً من أن تعزز الجهود المستقلة للأسر للتغلب على الفقر. وكثيراً ما يرتبط هذا الجدل برؤية مفادها أن الناس يعيشون في فقر بسبب نقص جهودهم، وليس بسبب المشاكل الهيكلية التي تتميز بها مجتمعاتنا. فبرامج التحويلات النقدية المشروطة، على وجه الخصوص، قد تشكل عاملاً مثبطاً للفقراء للبحث عن عمل، لأن الأسر التي تتلقى التحويلات النقدية يكون لديها بالفعل مستوى معين من الدخل المضمون.

وتظهر دراسة سيتشيني (2013) أن التحويلات النقدية المشروطة في كثير من الأحيان لها قدرة محدودة للغاية على تغطية العجز في دخل الأسر الفقيرة. وحول عام 2008، كان المتوسط الإقليمي لأكبر قدر ممكن من التحويلات للفرد الواحد هو 16 دولار أمريكي، وهذا يمثل نحو 20 في المئة من خط الفقر في المناطق الريفية. وبالتالي فإنه من الصعب جدا بالنسبة للفقراء التوقف عن البحث عن عمل ببساطة لأنهم يتلقون التحويلات النقدية العامة. وسوف تستمر الأسر في محاولة إخراج أنفسهم من الفقر من خلال جهودهم الذاتية. وفي الواقع، لا تجد تقييمات الأثر المتاحة عن بلدان متنوعة مثل البرازيل، وشيلي، وهندوراس، والمكسيك، ونيكاراجوان وباراجواي، أي أدلة تجريبية على أن برامج التحويلات النقدية المشروطة" تثبط المستفيدين عن الإدراج في العمل.

في المقابل، تسوق دراسة ليفي (2010) حُججا ضد "الحلقة المفرغة" للبرامج الإجتماعية غير القائمة على الإشتراكات التي تولد دعماً للقطاع غير الرسمي حيث تحفز العمال على البحث عن وظائف منخفضة الإنتاجية (لتجنب الإدخار الإجباري للضمان الإجتماعي)، وتخفيض إنتاجية العمل ورأس المال، وتعزيز خلق فرص عمل ذات جودة منخفضة.

ومع ذلك، فإن مخاطر إعطاء إعانات إجتماعية للعاملين في القطاع غير الرسمي تبدو مُبالغاً فيها، وذلك لأن نسب القطاع غير الرسمي في أمريكا اللاتينية إنخفضت في حين توسعت برامج التحويلات النقدية المشروطة والمعاشات الإجتماعية، حيث إنخفضت من 54.6 في المئة من العاملين في عام 1990 إلى 49.1 في المئة في عام 2009. كما أن معظم برامج التحويلات النقدية المشروطة ليست موجهة إلى البالغين في سن العمل، بل للأطفال، كما أنها لا تستهدف ظروف عمل المستفيدين. وإذا كانت الدخول المتحصّل عليها في سوق العمل ليس لها تأثير على التحويلات التي يمكن أن تتلقاها الأسر من خلال البرامج الإجتماعية، عندئذ لا يجب أن يكون هناك أي حوافز ضارة للتحول إلى القطاع غير الرسمي.وفي الواقع، يحاول برنامج التحويلات النقدية المشروطة في تشيلي – دخل الأسرة الأخلاقي – توفير حوافز صحيحة من خلال تقديم منحة إضافية للتحول للقطاع الرسمي للنساء اللاتي تدفعن إشتراكات الضمان الإجتماعي خلال فترة مشاركتهن في البرنامج.

وعلاوة على ذلك، تعتمد نظرية "الحلقة المفرغة" على إفتراضات قابلة للنقاش؛ فمن جهة، أن النفقات الإجتماعية ليست منتجة وتحل محل الإستثمار في الأنشطة التي تخلق فرص عمل، ومن جهة أخرى، أن العمل لحساب الذات مسألة إختيارية، وهذا يعني أن معظم – إن لم يكن جميع – العاملين في القطاع غير الرسمي يختارون وظائف في القطاع ذات الإنتاجية المنخفضة.

ومع ذلك، الحماية الإجتماعية هي إستثمار في قدرات البشر يؤدي إلى مكاسب هامة في الإنتاجية. كما أن العمال في معظم الحالات لا يختارون العمل في القطاع غير الرسمي، بل يكون هو الخيار الوحيد أمامهم. إن وجود قطاع غير رسمي هو نتاج عدم تجانس الهيكل الإنتاجي، مما يخلق ويبقي القطاع غير الرسمي نظراً لضعف قدرة القطاعات الحديثة ذات الإنتاجية الأعلى على إستيعاب القوى العاملة.

وعلى النقيض من "الحلقة المفرغة" المتمثلة في قطاع غير رسمي أكبر وإنتاجية أقل، يمكن أن تُساق حجج مفادها أنه يوجد تآزر إيجابي بين الحماية الإجتماعية الشاملة، والنمو والعمل اللائق. فالتحويلات النقدية الممولة من الضرائب العامة المضمونة والثابتة عبر الزمن تمثل حداً أدنى أوّلي من الحماية الإجتماعية للأسر الفقيرة ويمكن أن تسهم في 'دائرة حميدة" لتوليد الدخل بالإعتماد على الذات. ويصبح أمام الناس الذين يعيشون في فقر والذين يتلقون التحويلات فرصة أفضل للمشاركة في سوق العمل حيث تتوفر لهم الموارد اللازمة للبحث عن العمل وتغطية تكاليف النقل من وإلى العمل. وعلاوة على ذلك، يستطيعون البحث عن عمل أفضل حيث يكون لديهم قدرة تفاوضية أفضل فيما يتعلق بالرواتب المنخفضة للغاية، وموارد أكثر للإستثمار في الأنشطة الإنتاجية، سواء كانت زراعية أو مشروعات فردية صغيرة.

والخلاصة،في حين يعتبر من الصحيح أنه إذا لم يتم تصميم برامج الحد من الفقر بعناية –مثلاً إختيار الأسر حسب حالة العمل لأفرادها – قد ينتهي الأمر بأن تقدم هذه البرامج حوافز خاطئة،إلا أن المخاوف من "الحلقة المفرغة" المفترضة تبدو مُبالغا فيها، خصوصا بالنظر إلى أن مبالغ التحويلات لا تزال محدودة الطريقة للغاية في معظم البرامج الإجتماعية غير القائمة على إشتراكات في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

المراجع:

Cecchini, S. (2013) Transferencias Condicionadas na América Latina e Caribe: Da Inovação à Consolidação in T. Campello and M. Côrtes Neri (eds), Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, Ipea, capítulo 24. pp. 369-396. <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf>

مركز السياسة الدولي للنمو الشامل (IPC – IG)
مكتب السياسة الإنمائية، برنامج الامم المتحدة الانمائي.
SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasilia, DF - Brazil

بريد إلكتروني : ipc@ipc-undp.org
الموقع على الشبكة العالمية : www.ipc-undp.org
ت : +55 61 2105 5000

الآراء التي أعرب عنها في هذه الصفحة هي آراء الكتاب وليس بالضرورة آراء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو حكومة البرازيل.

اضغط و علق