

الفقر والرخاء
المشترك
2022

عرض عام



تصحيح
المسار

المسار

الفقر والرخاء
المشترك
2022

عرض عام

تصحيح المسار

يحتوي هذا الكتيب على العرض العام من التقرير المعنون **Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course** doi: 10.1596/978-1-4648-1893-6. ستتاح نسخة من الكتاب النهائي، حالما يتم نشره، بنسق PDF على هذا الموقع: <http://documents.worldbank.org/> and <https://openknowledge.worldbank.org/> ويمكن طلب نسخ مطبوعة من هذا الموقع: www.amazon.com. يرجى استخدام النسخة النهائية من الكتاب في الاستشهاد وإعادة الإنتاج والتعديل.

© 2022 البنك الدولي للإنشاء والتعمير / البنك الدولي
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
هاتف: 202-473-21000، موقع الإنترنت: www.worldbank.org

بعض الحقوق محفوظة

هذه المطبوعة هي نتاج عمل موظفي البنك الدولي مع إسهامات خارجية. ولا تمثل النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة فيها بالضرورة وجهات نظر البنك الدولي، أو مجلس مديريه التنفيذيين، أو الحكومات التي يمثلونها. ولا يضمن البنك الدولي دقة أو اكتمال أو تداول البيانات الواردة في هذه المطبوعة ولا يتحمل أي مسؤولية عن أي أخطاء أو سهو أو تناقضات في المعلومات، كما لا يتحمل أي التزام فيما يخص استخدام أو عدم استخدام المعلومات أو الأساليب أو الإجراءات أو الاستنتاجات المبينة فيها. ولا تعني الحدود والألوان والأسماء والمعلومات الأخرى المبينة على أي خريطة بهذه المطبوعة أي حكم من جانب البنك على الوضع القانوني لأي إقليم أو تأييد هذه الحدود أو قبولها.

وليس بهذه الوثيقة ما يشكل، أو يُفسّر على أنه يمثل أو يُعتبر، قيداً على الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها البنك أو تخلياً عنها، فجميعها محفوظة على نحوٍ محدد وصريح.

الحقوق والأذون



هذه المطبوعة متاحة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي، (CC BY 3.0 IGO): <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. وبموجب هذا الترخيص، يحق لك نسخ هذا العمل، أو توزيعه، أو نقله، أو الاقتباس منه، بما في ذلك للأغراض التجارية، مع الالتزام بالشروط التالية:

نسب العمل إلى المؤلف — يُرجى الالتزام بالصيغة التالية عند الاستشهاد بهذا العمل: البنك الدولي 2022. "الفقر والرخاء المشترك 2022: تصحيح المسار". كتيب العرض العام. البنك الدولي، واشنطن العاصمة. الترخيص: نسب المشاع الإبداعي CC BY 3.0 IGO

الترجمات — عند قمت أنت بترجمة هذا العمل، يُرجى إضافة صيغة إخلاء المسؤولية التالية جنباً إلى جنب مع نسب العمل: هذه الترجمة ليست من وضع البنك الدولي ويجب ألا تُعتبر ترجمة رسمية له، ولا يتحمل البنك الدولي أي مسؤولية عن أي محتوى أو خطأ في هذه الترجمة.

الاقتباسات — عند الاقتباس من هذا العمل، يُرجى إضافة صيغة إخلاء المسؤولية التالية جنباً إلى جنب مع نسب العمل: هذا اقتباس من عمل أصلي للبنك الدولي. وتقع المسؤولية عن وجهات النظر والآراء المُعبّر عنها في الاقتباس بشكل حصري على عاتق كاتب أو كاتبتي الاقتباس، ولا يُقرأها البنك الدولي.

محتوى الطرف الثالث — لا يمتلك البنك الدولي بالضرورة جميع مكونات المحتوى المتضمن في هذا العمل. ولذا، فإن البنك الدولي لا يضمن ألا يمس استخدام أي مُكوّن منفرد مملوك لطرف آخر متضمن في هذا العمل أو جزء من هذا المُكوّن بحقوق تلك الأطراف الأخرى. وتقع مخاطر أي مطالبات قد تنشأ عن هذا المساس على عاتقك وحدك. وإذا أردت أن تعيد استخدام أحد مُكوّنات هذا العمل، فإنك تتحمل المسؤولية عن تحديد ما إذا كان الأمر يقتضي الحصول على ترخيص لذلك الاستخدام والحصول على إذن من صاحب حقوق الملكية. ويمكن أن تتضمن أمثلة المكونات، على سبيل المثال لا الحصر، الجداول أو الأشكال أو الصور.

يجب توجيه جميع الاستفسارات عن الحقوق والترخيص والأذون إلى إدارة مطبوعات البنك الدولي على العنوان التالي:
World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433,
USA؛ البريد الإلكتروني: pubrights@worldbank.org.

تصميم الغلاف: Bill Praglusi, Critical Stages, LLC
التصميم الداخلي: Ricardo Echecopar, Beyond SAC

المحتويات

v	شكر وتقدير
vii	نبذة عن فريق العمل
xi	الرسائل الرئيسية

1	عرض عام
1	مقدمة
2	الجزء 1. التقدم المحرز نحو الحد من الفقر وتعزيز الرخاء المشترك
8	الجزء 2. سياسة المالية العامة لتحقيق تعاف شامل للجميع
20	الحواشي
20	ثبت المراجع

	الإطارات
3	1 اعتماد خطوط الفقر الجديدة استنادا إلى مقاييس تعادل القوة الشرائية لعام 2017
5	2 قياس الفقر في الهند
16	3 أدوات تساعد على ترتيب أولوية سياسات المالية العامة

	الأشكال
2	1 جائحة كورونا تسببت في صدمة تاريخية لمعدلات الفقر على مستوى العالم
4	2 انعكاس مسار الاتجاهات الأخيرة لعدم المساواة على مستوى العالم في 2020
6	3 استئناف جهود الحد من الفقر ببطء في 2021 لكنها قد تتعثر في 2022
7	4 انخفاض واسع النطاق في أعداد الفقراء في مختلف البلدان في عام 2020، يليه تعافٍ ولید ومتفاوت
8	5 تغيرات متواصلة في التقدم المحرز في الحد من الفقر
9	6 التفاعل بين الصدمات والسياسات والفقر يؤثر على قابلية التنقل إلى مكان العمل
11	7 سياسة المالية العامة قلّصت تأثير جائحة كورونا على أوضاع الفقر ولكن بدرجة أقل في الاقتصادات الأفقر
13	8 تقديم الدعم في الوقت المناسب ولمن هم أشد احتياجا كان صعبا للغاية
14	9 في الاقتصادات الأفقر، يزداد احتمال أن تتناقص دخول الأسر الأفقر بعد دفع الضرائب وتلقي التحويلات
14	10 الاقتصادات الأفقر تعتمد بدرجة أكبر على الضرائب غير المباشرة التي تنسب بأنها أقل تصاعديّة
15	11 تنفق الاقتصادات الأفقر على التحويلات النقدية أقل مما تنفقه على إعانات الدعم ذات النفع المحدود للفقراء

شكر وتقدير

شارك في قيادة إعداد هذا التقرير جيد فريدمان وروث هيل. ضم الفريق الأساسي كلاً من جيسكا أدلر، وبيير باشا، وكاتي برغستروم، وين برونكهورست، وبنوا ديسيرف، وأوتشيه إختور-موبايدو، وإيون سو كيم، وكريستوف لاكنر، ودانييل جيرزون مالر، ومارتا شوخ، وماهفيس شوكت، وماريانو سوسا، وسامويل كوفي نيتيه، وماثيو واي بوي، ونيشانت يونزان. وضم الفريق الموسّع إيفي كلوكوت، وأندريس كاستانيدا، ومارك كونلون، وليف جنسن، وخوسيه إيرنستو لوبيز-كوردوبا، وأرثر غاليغو منديس، وروز مونغاي، ومينه كونغ نغوين، وستيفن مايكل بيننجز، وتاتيانا إسكالون، وفيرونيك مونزالفا تاليدو، وماريكا فيرولاشفيلي، ومارثا فيفيروس، وكوشان سانوكا ويراكون، وقد قدّموا جميعاً مساهمات قيمة. وقامت جيسكا أدلر بدور منسق المشروع، وقدّمت أنا ريغينا ريلو بونفيلد، وكارم إدواردز، وكلوديا غوتيريز الدعم العام للفريق.

يتقدم المؤلفون بخالص التقدير لفريق بيانات الفقر وعدم المساواة، وفريق البيانات من أجل الأهداف، ولا سيما كارولينا دياز بونيل، ومينه كونغ نغوين، وروزمونغا، وفرق الإحصاءات الإقليمية على جهودهم المتواصلة لضمان الاتساق والدقة في المتابعة والتنبؤات الخاصة بمعدلات الفقر في العالم. استفاد المؤلفون من المناقشات مع موظفي المكتب العالمي لبرنامج مقارنات الأسعار الدولية في البنك الدولي، لا سيما مورييس نسابيمانا، وماركو ريسانين، وميزوكي يامانكا.

وأعد هذا التقرير تحت الإشراف العام لديون فيلمر، وهاشان فو، وكارولينا سانشيز بارامو، مع مساهمات إضافية من لويس فيليب لوبيز - كالفو، وبيبو بيداني، وبيرك أوزلر، وعمر سراج الدين. ويعرب الفريق أيضاً عن الشكر على ما لقيه من توجيه عام من إندرميت غيل، وأرت كراي، وكارمن راينهارت.

ولم يكن هذا التقرير ليرى النور لولا جهود فرق التواصل والتحرير والنشر. وأشرفت إليزابيث هاوتون، وأنوغراها بالان، وجو ريبيلو على إستراتيجية التواصل والمشاركة بدعم من بول بلاك، وبول غالاجر، ونيكولاس نام، وإينايف ريفيراس، وشين كيمو رومينغ، وتوري سميث، ونينا فوسينيك. وتولّت تحرير التقرير غويندا لارسن، وكاترين لبيز، وصبرة ليندت، وهونورا مارا، وساره بروهل، وقام بتصميم التقرير ريكاردو إيشيكوبار، وبيل براغوسكي. وقدّم ألبرتو كايرو، وديفياشي وادهوا خدمات العرض المرئي للبيانات. وتولّت ماري فيسك، وآمي لين غروسمان، وباتريشيا كاتاياما، ويانيسي مارتينيز من برنامج النشر في مجموعة البنك الدولي مهام إدارة تحرير التقرير وتصميمه وتنضيدته وترجمته وطباعته.

ويتوجه الفريق بخالص الشكر على المشورة التي قدمها الزملاء القائمون بمراجعة النظراء والمستشارون الخارجيون. وكان بين الذين تولوا مراجعة النظراء لهذا التقرير بالوما آنوس كاسيرو، ودين جوليف، وأمير نارايان، ونوربرت شادي، وسيلين ثيفينوت. وشمل المستشارون الخارجيون استيفان ديركون، وناثان هندين، ونورا لستيف. وقدّم باتريك هيفيلين أيضاً توجيهات الخبراء. علاوةً على ذلك، يتوجه الفريق بالشكر للعديد من الزملاء في البنك الدولي الذين قدّموا تعليقات في أثناء إعداد هذا التقرير. وعلى وجه التحديد، يتقدم الفريق بالشكر على التعليقات من ألان فوخس، وأوغو جنتيليني، وألفارو جونزاليز، وشادي بو حبيب، وألاكا هولا، وغابريلا إنشوست، وماريا أنا لوغو، ويوهان ميستيلين، ويوكو أكامورا، وبيريلا باجي، ورينكو مورغاي. واستفاد الفريق أيضاً من المناقشات الكثيرة المفيدة مع فرق في مختلف وحدات مجموعة البنك الدولي، منها مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لقطاع الممارسات العالمية للتنمية البشرية.

ويُعد هذا التقرير مشروعاً مشتركاً بين مجموعتي بيانات التنمية وبحوث التنمية في مكتب نائب رئيس البنك الدولي لشؤون اقتصاديات التنمية، وقطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف في مكتب نائب رئيس البنك الدولي لشؤون النمو المنصف والتمويل والمؤسسات. وساعد التمويل المُقدّم من حكومة المملكة المتحدة في دعم العمل التحليلي من خلال برنامج البيانات والشواهد من أجل بحوث معالجة الفقر المدقع.

نبذة عن فريق العمل

رئيسا فريق إعداد التقرير

جيد فريدمان كبير الخبراء الاقتصاديين في مجموعة بحوث التنمية (فريق الفقر وعدم المساواة) في البنك الدولي. وتشمل اهتماماته البحثية قياس الرفاهة والفقر، وكذلك تقييم السياسات الصحية والاجتماعية. ويشمل عمله الحالي دراسة فعالية إصلاحات تمويل الرعاية الصحية، وتقييم المكاسب التغذوية والتنموية من برامج الاستثمار في السنوات الأولى، ودمج نُهج جديدة في قياس الرفاهة المستند إلى المسوح الاستقصائية. ونُشرت الأعمال السابقة لجيد في مجلة الرابطة الاقتصادية الأوروبية، ومجلة الشؤون الاقتصادية والإحصائية، ومجلة اقتصاديات التنمية، ومجلة الموارد البشرية، ومجلة لانسيت الطبية، ومناقص أخرى. وهو حاصل على درجة البكالوريوس في الفلسفة من جامعة ستانفورد ودرجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة ميشيغان.

روث هيل كبيرة الخبراء الاقتصاديين في الوحدة العالمية لقطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف في البنك الدولي. وسبق لها أن عملت في وحدتي أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا بشأن الأعمال التخصيصية للدخل في المناطق الريفية، وتقييمات أوضاع الفقر، والدراسات التشخيصية المنهجية، ومشروع لشبكات الأمان في المناطق الحضرية. وفي الفترة من 2019 إلى 2021، كانت روث في مهمة خارجية حيث عملت رئيسة للخبراء الاقتصاديين في مركز الوقاية من الكوارث التابع لحكومة المملكة المتحدة. وقبل التحاقها بالعمل في البنك الدولي في 2013، شغلت منصب باحثة أولى في المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، حيث أجرت تقييمات للأثار للعمل في مجالات التأمين والائتمان والأسواق. ونشرت روث أعمالها في مجلة اقتصاديات التنمية، والمجلة الاقتصادية للبنك الدولي، ومجلة التنمية الاقتصادية والتغير الثقافي، ومجلة الاقتصاد التجريبي، والمجلة الأمريكية للاقتصاديات الزراعية، ومجلة التنمية الدولية. وهي حاصلة على درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة أكسفورد.

الفريق الأساسي

جيسيكا أدلر هي مسؤولة عمليات أولى في الوحدة العالمية لقطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف في البنك الدولي. وهي تساند تطبيق برنامج عمل الفقر والإنصاف، بما في ذلك تصميم الإستراتيجيات والبرامج، والمشورة في العمليات، وضمان الجودة، وإدارة محفظة الاستثمار، ومتابعة النتائج. وتعمل جيسيكا أيضا مديرة برنامج في الصندوق الاستئماني التابع للبرنامج الشامل المعني بالفقر والإنصاف. وهي حاصلة على درجة البكالوريوس في الاقتصاد الدولي من جامعة جورج واشنطن، ودرجة الماجستير من جامعة جورج ماسون.

بيير باشا خبير اقتصادي في مجموعة بحوث التنمية (فريق الاقتصاد الكلي والنمو) في البنك الدولي. تُركّز بحوثه على المالية العامة في البلدان النامية، ولا سيما التصميم الأمثل للضرائب والتحديات المتصلة بتحصيل الضرائب التي تواجهها البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل نتيجة للتهرب الضريبي وانتشار القطاع غير الرسمي من الاقتصاد والاختلافات في الهيكل الاقتصادي. وقبل التحاقه بالعمل في البنك الدولي، كان بيير باحثا في مرحلة ما بعد الدكتوراه في جامعة برنستون. وهو يحمل درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة كاليفورنيا في بيركلي.

كاتي برغستروم خبيرة اقتصادية في مجموعة بحوث التنمية (فريق الفقر وعدم المساواة) بالبنك الدولي. تكمن اهتماماتها البحثية في ملتقى الاقتصاد العام واقتصادات التنمية، ولا سيما في التصميم الأمثل للضرائب وإعادة توزيعها في البلدان النامية، ومحددات عدم المساواة في

الدخل، ومفاضلات الاستثمار في الأطفال. كاتي حاصلة على بكالوريوس الاقتصاد والرياضيات من جامعة كانتربري في نيوزيلندا، ودرجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة ستانفورد.

بن برونكهوورست استشاري في الوحدة العالمية لقطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف في البنك الدولي. تشمل اهتماماته البحثية تغير المناخ والفقر، وتمويل إدارة مخاطر الكوارث، والاستثمارات العامة في البنية التحتية. وقبل التحاقه بالعمل في البنك الدولي، كان مساعد باحث في جامعة أكسفورد ومركز الوقاية من الكوارث التابع لحكومة المملكة المتحدة. وهو حاصل على درجتي البكالوريوس في الهندسة والاقتصاد من جامعة كوينز لاند ودرجة الماجستير في اقتصاديات التنمية من جامعة أكسفورد.

بنوا ديسيرف خبير في مجال البحوث الاقتصادية في مجموعة بحوث التنمية بالبنك الدولي. وهو أيضاً باحث في الاقتصاد الجزئي التطبيقي، وتشمل اهتماماته البحثية قياس الفقر، واقتصاديات الرفاهية، وتصميم آليات العمل. وتتركز بحوثه الحالية في قياس الفقر على تصميم مؤشرات الفقر التي تجمع مختلف أبعاد الحرمان، على سبيل المثال الجمع بين عيش الكفاف والمشاركة الاجتماعية، أو الفقر ومعدل الوفيات. وهو حاصل على شهادة الماجستير من جامعة لوفان الكاثوليكية ودرجة الدكتوراه من جامعة لوفان لا نوف الكاثوليكية وكلاهما في بلجيكا.

أوتشيه إختور-موبايدو مهندبة شابة في الوحدة العالمية لقطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف بالبنك الدولي. وشغلت من قبل منصب أستاذ مساعد في الاقتصاد بجامعة بيتسبرغ في برادفورد. وتشمل خبرتها السابقة في البنك الدولي عاما واحدا في مجموعة الرواد للزمالة في مجال بحوث النزوح القسري في 2018، واستشارية في مشروع أبعاد النوع الاجتماعي للنزوح القسري لدى الوحدة العالمية للمساواة بين الجنسين. أتمت أوتشيه دراستها لنيل الدكتوراه في الاقتصاد في جامعة نورثون إيلينوي.

إيون سو كيم خبيرة اقتصادية أولى في الوحدة العالمية لقطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف التي شاركت فيها في قيادة البرنامج العالمي لآثار أزمة جائحة كورونا على توزيع الدخل. وعملت قبل ذلك في إدارة منطقتي أوروبا وآسيا الوسطى، وجنوب آسيا، وكان مقرها في المكتب القطري في سري لانكا من 2018 إلى 2021. وقادت إيون سو وأسهمت في إعداد تقارير بشأن طائفة متنوعة من الموضوعات منها الفقر وعدم المساواة وتأثير المالية العامة، والاقتصاد غير الرسمي، والتفاوتات المكانية. وقبل التحاقها بالعمل في البنك الدولي، كانت باحثة مساعدة في معهد تنمية كوريا حيث عملت في قضايا العمل والصحة. وهي تحمل درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة ماريلاند بكوليدج بارك.

كريستوف لاكنر خبير اقتصادي أول في مجموعة بيانات اقتصاديات التنمية بالبنك الدولي. وتشمل اهتماماته البحثية قضايا عدم المساواة والفقر وأسواق العمل في البلدان النامية. وعلى وجه التحديد، تناولت أعماله البحثية عدم المساواة في العالم، والعلاقة بين تفاوت الفرص والنمو، وآثار فروق الأسعار على المستوى الإقليمي على عدم المساواة، وتركيبية الدخل لأصحاب الدخل العالية. وهو يشارك أيضا في جهود البنك الدولي لمتابعة أوضاع الفقر في العالم. ويقود كريستوف فريق بيانات الفقر وعدم المساواة الذي ينشر منصة الفقر وعدم المساواة، وهي مستودع البنك الدولي لإحصاءات الفقر في العالم. وهو حاصل على درجة البكالوريوس في الاقتصاد، وماجستير الفلسفة، ودرجة الدكتوراه في الاقتصاد أيضاً من جامعة أكسفورد.

دانييل غيرشون مالر خبير اقتصادي في مجموعة بيانات اقتصاديات التنمية حيث كان جزءا من فريق إحصاءات التنمية المستدامة والفريق المسؤول عن منصة الفقر وعدم المساواة. وقبل التحاقه بالعمل في البنك الدولي كان زميلا زانرا في قسم الدراسات الحكومية بجامعة هارفارد، وعمل في وزارة الخارجية الدانمركية. وهو يحمل درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة كوبنهاجن. ويجري دانييل بحثا تتعلق بقياس الفقر وعدم المساواة والرفاهية.

مارتا شوخ استشارية في مجموعة بيانات اقتصاديات التنمية بالبنك الدولي، وقد أسهمت في عمل المجموعة بشأن قياس الفقر وعدم المساواة في العالم. وتشمل اهتماماتها البحثية الاقتصاد السياسي، وعدم المساواة، والفقر مع التركيز على تشكيل التقنيات السياسية وصلتها بعدم المساواة. وعملت منذ التحاقها بالعمل في البنك الدولي في 2020 في إعداد تقرير الفقر والرخاء المشترك 2020 وأسهمت في إعداد تقييم أوضاع الفقر في نيجيريا 2022. وقبل ذلك، عملت في جامعة ساسكس، وكونستيتيوم البحوث المعنية بالخروج من الفقر، وكلية إمبريال لندن. تحمل مارتا درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة ساسكس.

ماهفيش شوكت خبيرة اقتصادية في مجموعة بحوث التنمية (فريق الاقتصاد الكلي والنمو) بالبنك الدولي. تشمل بحوثها دراسة قضايا الحوكمة والاقتصاد السياسي والمالية العامة بهدف فهم كيف تؤثر المؤسسات والحوافز على كفاءة الدولة ورفاهة المواطنين. تحمل ماهفيش درجة الدكتوراه في الاقتصاد من معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا.

ماريانو سوسا استشاري في الوحدة العالمية لقطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف في البنك الدولي. وتشمل اهتماماته البحثية المالية العامة وسياسة المالية العامة. وتشمل مجالات خبرته تحليل تأثير سياسات المالية العامة، والسياسات الاجتماعية، وآثار سياسة المالية العامة على إعادة توزيع الدخل في البلدان النامية. وقبل التحاقه بالعمل في البنك الدولي، كان ماريانو زميلاً باحثاً في إدارة البحوث في بنك التنمية للبلدان الأمريكية. وهو حاصل على شهادة ماجستير في التنمية الدولية من كلية كينيدي بجامعة هارفارد.

سامويل كوفي تيته - باه استشاري في مجموعة بيانات اقتصاديات التنمية في البنك الدولي في واشنطن العاصمة. وهو يعمل بوجه عام في التحليل التجريبي لقضايا الفقر وعدم المساواة. وتركزت أعماله على تقييم آثار بيانات تعادل القوة الشرائية على تقديرات الفقر في العالم. وهو حاصل على درجة الدكتوراه في اقتصاديات التنمية من المعهد الاتحادي السويسري للتكنولوجيا في زيورخ بسويسرا.

ماثيو واي بوي خبير اقتصادي أول في قطاع الممارسات العالمية للفقر والإنصاف في البنك الدولي، حيث يساعد برنامج العمل الإقليمي في شرق آسيا والمحيط الهادئ بشأن فهم ومعالجة الفقر وعدم المساواة، وموضوعات أخرى مثل الطبقة المتوسطة، وأصحاب الدخل العلياء، ومشاركة النساء في قوة العمل، وآثار تغير المناخ على توزيع الدخل. وهو أيضاً مدير في الوحدة العالمية لآثار سياسات المالية العامة والسياسات الاجتماعية على توزيع الدخل. وقبل ذلك، في البنك الدولي أيضاً، عمل في قضايا الفقر وعدم المساواة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بما في ذلك دور المرأة والنزوح وكان مقر عمله في جاكارتا لمدة ثمانية أعوام. وشارك في تحرير التقرير الرئيسي الذي صدر في الأونة الأخيرة بعنوان توجيه المساعدات الاجتماعية، ونشر في مجلة الاقتصاد السياسي، وفي أوراق ومداولات، مجلة الشؤون الاقتصادية الأمريكية ضمن جملة من الأشياء الأخرى. ماثيو حاصل على شهادة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة كولومبيا ودرجات في القانون وإدارة الأعمال. وعمل في مجال الاستشارات الإدارية قبل التحاقه بالعمل في البنك الدولي.

نيشانت يونزان استشاري لمجموعة بيانات اقتصاديات التنمية (فريق الفقر وعدم المساواة) في البنك الدولي، وأسهم في الأجندة العالمية للمجموعة بشأن قياس الفقر وعدم المساواة. وتشمل اهتماماته البحثية القياس والأسباب والتداعيات للفقر وعدم المساواة. وقد أبرزت بعض أعماله دور المؤسسات في تشكيل التوزيعات الاقتصادية، والصراع الأهلي، وتأثير جائحة كورونا على الفقر وعدم المساواة، وآثار التحويلات النقدية على الخصوبة، والاختلافات بين أصحاب الدخل العلياء التي رُصدت في بيانات المسوح الاستقصائية والضرائب. وهو حاصل على شهادة الدكتوراه في الاقتصاد من كلية الدراسات العليا بجامعة مدينة نيويورك.

الرسائل الرئيسية

يقدم أحدث إصدار من تقرير البنك الدولي المعنون الفقر والرخاء المشترك أول نظرة شاملة على أوضاع الفقر في العالم في أعقاب سلسلة استثنائية من الصدمات التي ألّمت بالاقتصاد العالمي.

تسببت جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) في أكبر انتكاسة على الإطلاق في جهود مكافحة الفقر في العالم، حيث أدت إلى زيادة معدل الفقر المدقع العالمي إلى ما يقدر بنحو 9.3% في عام 2020 – ارتفاعاً من 8.4% في عام 2019. ويشير ذلك إلى سقوط أكثر من 70 مليون شخص آخرين في براثن الفقر المدقع بحلول نهاية عام 2020، مما يرفع الإجمالي العالمي إلى ما يزيد على 700 مليون شخص.

وشهد عام 2020 نقطة تحوّل تاريخية، إذ انحسرت حقبة من تقارب مستويات الدخل على مستوى العالم مفسحة الطريق أمام اتساع هوة التفاوت العالمي، وكان سكان العالم الأشدّ فقراً هم الأكثر تضرراً من الجائحة. وانخفضت مستويات الدخل في البلدان الأشدّ فقراً أكثر بكثير بمقارنة بمستويات الدخل في البلدان الغنية. ونتيجة لذلك، ارتفعت خسائر الدخل لدى الفئات الأشدّ فقراً في العالم بواقع ضعفي مستواها لدى الفئات الأكثر ثراءً، مما أدى بدوره إلى زيادة التفاوت في العالم لأول مرة منذ عقود.

وعانت الفئات الأشدّ فقراً أيضاً بدرجة أكبر من غيرها في العديد من المجالات الأخرى التي تؤثر تأثيراً مباشراً على رفاهتها. فعلى سبيل المثال، واجهت هذه الفئات انتكاسات كبيرة في مجالي الصحة والتعليم، مع ما يترتب على ذلك من عواقب مدمرة، منها ارتفاع حالات الوفيات المبكرة والفاقد التعليمي الواضح. وستترتب على هذه الانتكاسات، إذا لم تتم معالجتها من خلال التحرك على صعيد السياسات، عواقب دائمة على آفاق دخل السكان مدى الحياة.

كانت مسارات التعافي الاقتصادي من جائحة كورونا متفاوتة، حيث تعافت الاقتصادات الأكثر ثراءً من الجائحة بوتيرة أسرع بكثير من الاقتصادات منخفضة ومتوسطة الدخل. وقد أدى تصاعد أسعار الغذاء والطاقة – من جراء الصدمات المناخية والصراع الدائر فيما بين أكبر منتجي الغذاء في العالم – إلى إعاقة الجهود الرامية إلى تحقيق تعافٍ سريع. وبنهاية عام 2022، من الممكن أن يكون هناك ما يصل إلى 685 مليون شخص يعانون الفقر المدقع، ومن شأن ذلك أن يجعل عام 2022 ثاني أسوأ عام في جهود الحد من الفقر في العقدين الماضيين (بعد عام 2020).

وقد وقعت هذه الانتكاسات في وقت كانت سرعة التقدّم في جهود الحد من الفقر تتباطأ بالفعل. ففي السنوات الخمس السابقة لتفشي الجائحة، تراجعت وتيرة تلك الجهود إلى 0.6 نقطة مئوية سنوياً. وقبل عام 2020، كان العالم قد خرج بالفعل عن مساره بشكل ملحوظ نحو تحقيق الهدف العالمي للقضاء على الفقر المدقع بحلول عام 2030. ويشير هذا التقرير إلى أن عدد الفقراء المدقعين سيبلغ 7% من سكان العالم – أي نحو 574 مليون نسمة – في عام 2030، وهو يقل كثيراً عن الهدف العالمي البالغ 3% في عام 2030. علاوة على ذلك، يظهر التقرير أنه في عام 2019، كان نحو نصف سكان العالم (47%) يعيشون تحت وطأة الفقر عند قياس ذلك باستخدام خط فقر يقل عن 6.85 دولارات للفرد في اليوم.

وتدعو هذه الانتكاسات إلى إجراء تصحيح واسع النطاق في المسار. وعلى الرغم من الظروف العالمية والمحلية الصعبة، يجب على واضعي السياسات مضاعفة جهودهم لتنمية اقتصاداتهم في السنوات المقبلة – والعمل في الوقت نفسه على زيادة الاهتمام بالفئات التي تستفيد من هذا النمو. إذ إن الحاجة إلى النمو الذي يزيد دخل الفئات الأشدّ فقراً لا يمكن أن تكون أكبر مما هي عليه اليوم.

وستتوقف تحقيق تعافٍ قادر على الصمود على طائفة واسعة من السياسات. يركز هذا التقرير على سياسة المالية العامة – وهو مجال رئيسي يأتي في صميم الاستجابات التي تنفذها البلدان أثناء الجائحة وبعد انحسارها. وتتعلق سياسة المالية العامة بكيفية تعبئة الحكومات

للإيرادات وإنفاق الموارد العامة. ويقدم هذا التقرير تحليلاً جديداً عن كيفية استخدام سياسة المالية العامة خلال السنة الأولى من تفشي الجائحة، كما يلقي الضوء على تأثير الضرائب والتحويلات النقدية وإعانات الدعم على أوضاع الفقر وعدم المساواة في 94 بلداً قبل عام 2020، ويتيح رؤية فاحصة جديدة على آثار السياسة المالية - لا في أثناء الأزمات فحسب، وإنما أيضاً خلال الظروف العادية.

لقد أحدثت سياسة المالية العامة فرقاً ملحوظاً في الحد من تأثير الجائحة على أوضاع الفقر. ولولا ذلك، لكان متوسط معدل الفقر في الاقتصادات النامية، الذي تم تقديره على أساس خطوط الفقر الوطنية، أعلى مما كان عليه بنسبة 2.4 نقطة مئوية. لكن سياسات المالية العامة لم توفر سوى مستوى أقل من الحماية في الاقتصادات الأفقر مقارنة بالاقتصادات الأغنى. إذ نجحت معظم البلدان مرتفعة الدخل في التعويض بشكل كامل عن تأثير الجائحة على أوضاع الفقر من خلال استخدام سياسة المالية العامة، ولم تُعوّض الشريحة العليا من الاقتصادات متوسطة الدخل سوى عن نصف هذا التأثير. أما الاقتصادات منخفضة الدخل والشريحة الدنيا من الاقتصادات متوسطة الدخل، فلم تعوض سوى عن ربع تأثير الجائحة. وقد سلطت الاختلافات في فعالية تلك الجهود الضوء على محدودية فرص الحصول على التمويل، وضعف أنظمة تقديم الخدمات، وارتفاع حجم الاقتصاد غير الرسمي، مما زاد من صعوبة حماية الوظائف.

وبوجه عام، لم تحرز الاقتصادات منخفضة ومتوسطة الدخل في العادة النجاح نفسه الذي حققته الاقتصادات مرتفعة الدخل في ضمان استفادة الفقراء من مزيج الضرائب والتحويلات وإعانات الدعم. إذ تمول حصة الضرائب الإنفاق على الخدمات والاستثمارات الأساسية، ويمكن أن تعوض التحويلات وإعانات الدعم عن تأثيرها على دخل الأسر. لكن يلاحظ في ثلثي الاقتصادات منخفضة ومتوسطة الدخل أن دخل الأسر الفقيرة يتقلص بعد سداد الضرائب وتلقي التحويلات وإعانات الدعم. ويعود هذا التباين في جانب منه إلى أن القطاع غير الرسمي يشكل نسبة أكبر في تلك الاقتصادات. ونتيجة لذلك، يجري في الغالب تحصيل الضرائب بشكل غير مباشر - من خلال ضرائب المبيعات ورسوم الإنتاج - وغالباً ما تكون تحويلات دعم الدخل أقل من أن تُعوّض عن تأثير تلك الضرائب.

وفي ضوء هذه التحديات الهيكلية، فإن هذا التقرير يحدد ثلاثة إجراءات رئيسية ذات أولوية على صعيد سياسة المالية العامة في السنوات المقبلة، حيث تعمل البلدان على تصحيح المسار:

1. إعادة توجيه الإنفاق بعيداً عن إعانات الدعم نحو تقديم الدعم للفئات الفقيرة والأكثر احتياجاً. إذ إن إعانات الدعم لا تكون في الغالب موجهةً توجيهاً جيداً. على سبيل المثال، يذهب نصف إجمالي الإنفاق على دعم الطاقة في الاقتصادات منخفضة ومتوسطة الدخل إلى أغنى 20% من السكان الذين يستهلكون نسبة أكبر من الطاقة. وعلى النقيض من ذلك، من المرجح أن تصل برامج مثل التحويلات النقدية الموجهة إلى الفئات الفقيرة والأكثر احتياجاً. ويذهب أكثر من 60% من الإنفاق على التحويلات النقدية إلى أفقر 40%. وعادة ما يكون للتحويلات النقدية أيضاً تأثير أكبر على نمو الدخل من إعانات الدعم.
2. زيادة الاستثمارات العامة التي تدعم التنمية على المدى الطويل. يمكن أن يكون للنفقات العامة الأعلى قيمة مثل الاستثمارات في رأس المال البشري للشباب أو الاستثمارات في البنية التحتية والبحوث والتطوير، تأثير مفيد على النمو أو عدم المساواة أو الفقر بعد عقود. وفي خضم الأزمات، يصعب حماية هذه الاستثمارات، لكن من الضروري القيام بها. وقد أظهرت جائحة كورونا أن التقدم الذي تحقق بشق الأنفس على مدى عقود يمكن أن يتبدد بين عشية وضحاها. ومن شأن تصميم سياسات مالية عامة تستشرف المستقبل اليوم أن يساعد البلدان على تحسين استعدادها لمواجهة الأزمات في المستقبل وعلى حمايتها.
3. تعبئة الإيرادات دون المساس بالفقراء. يمكن تحقيق ذلك من خلال الضرائب العقارية وضرائب الكربون وزيادة الطبيعة التصاعدية لضرائب الدخل الشخصي وضرائب الشركات. وإذا كان من الضروري رفع الضرائب غير المباشرة، يمكن استخدام التحويلات النقدية في الوقت نفسه للتعويض عن تأثيراتها على الأسر الأكثر احتياجاً.

إن إصلاح سياسة المالية العامة سيكون عنصراً أساسياً في تصحيح المسار، ولكن يجب علينا أن نكون واقعيين بشأن ما نتوقعه من القيام بذلك. وعلى الرغم مما تبشر به إصلاحات المالية العامة، فإن نماذج المحاكاة تشير إلى أن الأمر سيقتضي جهوداً ضخمة نحو خيارات أكثر فعالية على صعيد سياسات المالية العامة للتعويض عن الخسائر ذات الصلة بالجائحة في السنوات الأربع إلى الخمس القادمة. وسيطلب نجاح إصلاحات المالية العامة الدعم من تحالفات محلية تمتلك رغبة قوية بما يكفي لتحقيق أهداف هذه السياسات على اختلاف أنواعها، فضلاً عن تعزيز التعاون العالمي.

إن تسريع وتيرة الحد من الفقر والتقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة على الصعيد العالمي سيتطلبان اتخاذ إجراءات أكثر شمولاً على مستوى السياسات. وسيشمل ذلك وضع طائفة أوسع نطاقاً من السياسات لتحفيز نوع النمو الذي يمكن أن يعود بالنفع على السكان على جميع مستويات الدخل - ولا سيما الفئات الأشد فقراً. ويُعد تصحيح المسار أمراً عاجلاً وصعباً على حد سواء. وحتى إذا تبين أن تصحيح المسار غير كافٍ للقضاء على الفقر المدقع بحلول عام 2030، فيجب أن يبدأ الآن من أجل تحقيق تعافٍ مستدام من الأزمات المتداخلة التي تعصف بالعالم اليوم.

عرض عام

مقدمة

تسببت جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) في العودة إلى الوراء بعقود من التقدم في جهود مكافحة الفقر في العالم - وهي تُعد على الأرجح أكبر انتكاسة منذ الحرب العالمية الثانية. إنها انتكاسة لم يتم التعافي الكامل منها في الكثير من البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. فقد أدى ارتفاع المديونية في كثير من البلدان إلى إعاقة تحقيق تعافٍ سريع، وفي الوقت نفسه وبسبب زيادة أسعار الغذاء والطاقة التي ترجع في جانبٍ منها إلى غزو الاتحاد الروسي لأوكرانيا والصدمات المناخية بين أكبر منتجي الغذاء في العالم، أصبحت العودة إلى تحقيق تقدم في جهود الحد من الفقر أكثر صعوبة حتى من أي وقت مضى. وقد أحدثت هذه الانتكاسات تغييرات كبيرة ومتواصلة في مسار الحد من الفقر، إذ انحرف العالم أكثر عن مساره نحو هدف القضاء على الفقر المدقع بحلول عام 2030.

وقد شهد العام 2020 نقطة تحوّل تاريخية؛ إذ انحسرت حقبة من تقارب مستويات الدخل على مستوى العالم مفسحة الطريق أمام التباعد العالمي، وكان أفقر سكان العالم هم الأكثر تضرراً. وقد تعافت الفئات الأكثر ثراء من الجائحة بوتيرة أسرع، وهو ما أدى إلى تفاقم التفاوتات. وكان هذا التفاوت في الثروات بين أغنياء العالم وفقرائه إيذاناً بأول زيادة في معدلات عدم المساواة على مستوى العالم منذ عقود.

وقد أثّرت جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) والزيادات النسبية لأسعار الغذاء والطاقة على الاقتصادات في جميع أنحاء العالم. وتفاوتت الآثار الناجمة عنها من بلد إلى آخر. وكانت، في الواقع، دالة على خيارات السياسات التي اتخذت في أثناء الأزمة. وعلى نحو مماثل، سيكون اتخاذ مجموعة متنوعة من السياسات والإجراءات اليوم أمراً بالغ الأهمية لتحقيق تعافٍ قادر على الصمود في المستقبل. ويُرَكِّز هذا التقرير على سياسة المالية العامة: كيف تقوم الحكومات بتعبئة الإيرادات وكيف تنفق الموارد العامة.

وتُعد سياسة المالية العامة أداة رئيسية من الأدوات التي تستخدمها الحكومات لتلبية الاحتياجات المباشرة وتعزيز النمو طويل الأجل، وما لذلك من آثار واسعة النطاق على أوضاع الفقر وعدم المساواة. وفي كثير من البلدان تتعرض سياسة المالية العامة حالياً لضغوط كبيرة. فالمتطلبات المالية للتعامل مع أزمة متواصلة لم تدع حيزاً مالياً يُذكر لإنفاق إضافي، بالنظر إلى أن بلداناً كثيرة لم يكن لديها بالفعل هذا الحيز في بداية الجائحة (من جراء سنوات من تراجع النمو والديون المرتفعة). ويبيّن لنا التاريخ أن خيارات المالية العامة التي تتخذها الحكومات في هذه الأوقات يُمكن أن تكون شريان حياة للأسر الفقيرة والأكثر احتياجاً، أو قد تؤدي إلى اشتداد الفقر وزيادة عدم المساواة. ويعرض هذا التقرير تحليلاً جديداً لكيفية استخدام سياسة المالية العامة خلال السنة الأولى للجائحة. ويلقي أيضاً الضوء على آثار الضرائب والتحويلات النقدية وإعانات الدعم على أوضاع الفقر وعدم المساواة في 94 بلداً قبل عام 2020، ويتيح رؤية فاحصة جديدة على آثار السياسة المالية لا في أثناء الأزمات فحسب، وإنما أيضاً في ظل الظروف العادية.

يُظهر التحليل أن قدرة سياسة المالية العامة على حماية الرفاهية في أثناء الأزمات محدودة في البلدان الأفقر. فسياسات المالية العامة تُعوّض بشكل كامل تأثير جائحة كورونا على أوضاع الفقر في البلدان مرتفعة الدخل، لكنها لا تكاد تُعوّض عن ربع آثار جائحة كورونا في البلدان منخفضة الدخل والشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل. وسيُطلَب تحسين الدعم المقدم للأسر مع استمرار الأزمات إعادة توجيه الإنفاق الوقائي من أنظمة الدعم التنزلي بوجه عام والمفتقرة إلى الكفاءة إلى نظام لدعم التحويلات النقدية المباشرة، وهي أولوية كبرى بالغة الأهمية. وينبغي أن تكون إعادة توجيه إنفاق المالية العامة نحو دعم النمو ثاني أهم أولوية. وبعض النفقات العامة الأعلى قيمة مثل الاستثمارات في رأس المال البشري للشباب أو الاستثمارات في البنية التحتية والبحوث والتطوير، غالباً ما تُؤتي ثمارها بعد مرور عدة عقود. وفي خضم الأزمات، يصعب حماية هذه الاستثمارات، لكن من الضروري القيام بها. وأخيراً، لا يكفي أن يتم الإنفاق بحكمة، حينما يتعيّن تعبئة إيرادات إضافية، إنما

يجب الإنفاق على نحو يكفل تقليص أي نقصان لدخول الفقراء. وقد يفيد في هذا الصدد استكشاف الأشكال غير المستغلة من الضرائب التصاعدية (مثل الضرائب العقارية، أو الضرائب الصحية وضرائب الكربون) ورفع كفاءة تحصيل الضرائب. فيما يلي وصفٌ للجزئين اللذين يتألف منهما هذا التقرير؛ يعرض الأول الخطوط العريضة لاتجاهات الفقر وعدم المساواة منذ 2020، بينما يصف الثاني الدور الذي يمكن أن تؤديه سياسة المالية العامة في معالجة الأزمة الراهنة، وإعادة جهود الحد من الفقر إلى مسارها الصحيح.

الجزء 1. التقدم المحرز نحو الحد من الفقر وتعزيز الرخاء المشترك

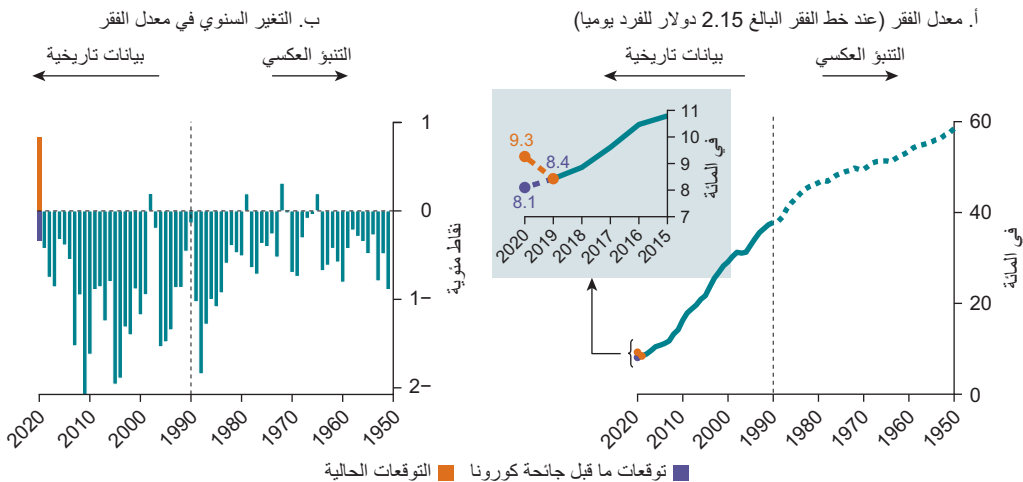
ثلاثة عقود من الجهود العالمية الناجحة في جهود الحد من الفقر وعدم المساواة تصطدم بجدار الجائحة في 2020

شكّل قدوم جائحة كورونا في 2020 نقطة تحول في السعي الناجح على مدار 30 عاماً للحد من الفقر. وانحسر معدل الفقر في العالم من أكثر من فرد واحد بين كل ثلاثة أفراد (38%) من سكان العالم) في 1990 إلى أقل من فرد واحد بين كل 10 أفراد (8.4%) بحلول 2019.¹

أصبحت جائحة كورونا الاقتصاد العالمي بصدمة واسعة النطاق، إذ تسببت في أول زيادة لمستويات الفقر المدقع في أكثر من عقدين (الشكل 1). وبسبب نقص بيانات المسوح الاستقصائية الرسمية في بلدان كثيرة، هناك عدم يقين حول تقديرات الفقر لعام 2020، وسيتم تحديثها باستمرار مع توافر المزيد من المعلومات. وتم توقف إجراء المسوح الاستقصائية التي تستند إليها أعداد الفقراء، أو أنها أجريت عن طريق الهاتف (وليس من خلال المقابلات الشخصية المعتادة) خلال ذروة الأزمة في الربع الثاني من عام 2020. ومع ذلك، أصبح من الممكن الآن إجراء تقييمات مستندة إلى المسوح الاستقصائية لعدد متزايد من البلدان. وتشير هذه التقييمات في مجملها إلى أن ثمة زيادة كبيرة في معدلات الفقر بالمعايير التاريخية. فقد انخفضت دخول أفقر 40% من سكان العالم على الأرجح بنسبة 4% في 2020. ونتيجة لذلك، زاد عدد الفقراء المدققين على الأرجح بنسبة 11% في 2020 من 648 مليوناً إلى 719 مليوناً. ورفعت هذه الزيادة معدل الفقر المدقع بمقدار 1.2 نقطة مئوية عن التوقعات خلال العام (فقد كان متوقعاً أن يتراجع معدل الفقر المدقع).

الشكل 1

جائحة كورونا تسببت في صدمة تاريخية لمعدلات الفقر على مستوى العالم



المصادر: تقديرات البنك الدولي استنادا إلى ماهر ويونزان ولاكنر (قيد الإصدار)؛ ومنصة الفقر وعدم المساواة التابعة للبنك الدولي: <https://pip.worldbank.org>؛ وقاعدة بيانات الأفق الاقتصادية العالمية التابعة للبنك الدولي.

https://databank.worldbank.org/data/country/indicators/indicators. (ملاحظة: تظهر ألوحه ا معدل الفقر في العالم عند خط الفقر 2.15 دولار للفرد يوميا للسنوات 2020-1990. "البيانات التاريخية" لفترة السنوات 2019-1990 مستمدة من منصة الفقر وعدم المساواة. وتغييرات "التنوّ العكسي" مستنبطة في استقراء خلفي لمصفوفة بيانات 2020 باستخدام معدل النمو في الحسابات الأولية. أما بيانات الحسابات القومية قبل 1990 في مأخوذة من قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>; وتقرير صندوق النقد الدولي عن آفاق الاقتصاد العالمي: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases>; وويلت وفان زاندين، 2020. وتستخدم "توقعات العالم" منهجية التقديرات الانبائية المنبئية في الفصل الأول، وطائفة متنوعة من مصادر البيانات لاستخدام أحدث تقديرات لعام 2019 في التنبؤ لعام 2020. وتستخدم "توقعات ما قبل جائحة كورونا" مصفوفة عالمية 2020 في استقراء لعام 2019 باستخدام تنبؤات النمو لمؤسست نمب الفريد من إجمالي الناتج المحلي من قاعدة بيانات الأفاق الاقتصادية العالمية في بنابر/كانون الثاني 2020. وتظهر ألوحه ب التغيير السنوي في النقاط المئوية في معدل الفقر في العالم.

ولا شك أن ذلك يمثل انتكاسة غير مسبقة في جهود محاربة الفقر في العالم. وعلى الرغم من أن البيانات قبل 1990 تُحتسب في معظمها على أساس معدلات النمو الوطنية، ومن ثم تنسم بقدر أكبر من عدم اليقين، فإن النطاق العالمي لصدمة جائحة كورونا يُبنى على الأرجح بأن الصدمة الحالية هي الأكبر منذ عام 1945. وفي العادة، كانت الصدمات السابقة (مثل الأزمة المالية الآسيوية في 1997 التي أفضت إلى زيادة قدرها 0.2 نقطة مئوية في معدل الفقر في العالم) تؤثر على بلدان أو مناطق معينة. وقد أدت الصدمة الاقتصادية الحالية إلى فقدان الوظائف والدخول على نطاق واسع، إذ توقف الناس عن العمل وقاصوا استهلاكهم في كل منطقة من مناطق العالم. وكشفت بيانات جمعها البنك الدولي باستخدام مسح هاتفية عالية التواتر خلال أزمة كورونا أن 23% من المجبيين في البلدان التي شملتها المسوح في المتوسط قد ذكروا أنهم توقفوا عن العمل من أبريل/نيسان إلى يونيو/حزيران 2020، وأشار 60% منهم إلى أنهم فقدوا دخولهم.

يؤكد هذا التقرير هذه الاتجاهات باستخدام خطوط فقر جديدة تستند إلى جولة بيانات أسعار البرنامج العالمي للمقارنات الدولية لعام 2017 التي جمعت لإعداد تقديرات لتعادل القوة الشرائية (انظر الإطار 1). وتستخدم كل تقديرات الفقر في هذا التقرير خطوط الفقر المستندة إلى تعادل القوة الشرائية لعام 2017. ويُغيّر هذا النهج المعدّل حدود خط الفقر المدقع من 1.90 دولار للفرد يومياً (على أساس تعادل القوى الشرائية لعام 2011) إلى 2.15 دولار (على أساس تعادل القوى الشرائية لعام 2017)، وكذلك حدود خطوط الفقر الدولية الأخرى.

لا تقتصر الزيادة في الفقر العالمي على الفقر المدقع الذي يقاس على أساس خط الفقر الدولي. فعند خط الفقر 3.65 دولارات للفرد يومياً، وهو الخط الخاص بالشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل- زاد معدل الفقر العالمي بنحو 1.3 نقطة مئوية من 23.5% في 2019 إلى 24.8% في 2020. وعند خط الفقر البالغ 6.85 دولارات للفرد يومياً، وهو الخط الخاص بالشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل- كما زاد معدل الفقر بنحو 1.2 نقطة مئوية في 2020 (ما يعادل زيادة عدد الفقراء بمقدار 134 مليون).

وأدت الجائحة أيضاً إلى زيادة مستويات عدم المساواة على مستوى العالم. ومن حيث نقصان الدخل، دفع فقراء العالم أعلى ثمن للجائحة: فُدرت النسبة المئوية لنقصان دخول أشد السكان فقراً بضعفي ما أصاب أكثرهم ثراء. وزاد معامل جيني العالمي قليلاً عن نصف نقطة واحدة خلال الجائحة من 62 نقطة في 2019 إلى ما يُقدّر بنحو 62.6 نقطة في 2020 (الشكل 2). وعلى النقيض من ذلك، شهدت السنوات السابقة تقلص الفجوة بين فقراء العالم والسكان الآخرين. على سبيل المثال، انخفض معامل جيني العالمي بنحو 0.5 نقطة كل عام بين 2003 و2013. وكانت الأزمة المالية الآسيوية قبل ذلك قد أدت إلى زيادة تراكمية كبيرة في عدم المساواة على مستوى العالم في أواخر تسعينيات القرن الماضي. ولم يتضح بعد ما هو التأثير الكامل للأزمة الحالية على عدم المساواة على مستوى العالم، لكن تباين مسارات التعافي منذ عام 2020 يشير إلى أن هذا الأثر قد يكون كبيراً.

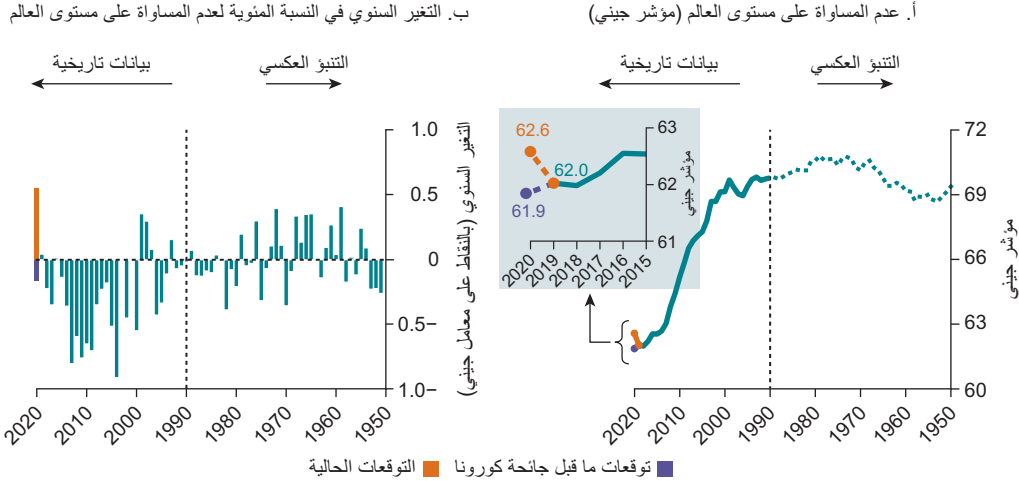
الإطار 1

اعتماد خطوط الفقر الجديدة استناداً إلى مقاييس تعادل القوة الشرائية لعام 2017

تعد أرقام الفقر لعام 2019 هي الأولى التي تعتمد التقديرات الجديدة للأسعار العالمية من الجولة الأولى في 2017 لمقاييس تعادل القوة الشرائية التي تُمكن من إجراء مقارنات دولية لمستويات المعيشة فيما بين البلدان. ومع إنشاء مقاييس تعادل القوة الشرائية الجديدة، تم تعديل خطوط الفقر الدولية. وتُحتسب خطوط الفقر الدولية كوسيط لخطوط الفقر الوطنية في البلدان منخفضة الدخل، والشرائح الدنيا والعليا من البلدان متوسطة الدخل، ويتم تحويلها إلى الدولار الأمريكي باستخدام أسعار الصرف على أساس تعادل القوة الشرائية. وزاد خط الفقر المدقع البالغ 1.90 دولار للفرد يومياً (على أساس تعادل القوى الشرائية لعام 2011) إلى 2.15 دولار (على أساس تعادل القوى الشرائية لعام 2017). وتم تعديل خط الفقر الأعلى المستخدم في العادة لقياس الفقر في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل من 3.20 دولارات للفرد يومياً (على أساس تعادل القوى الشرائية لعام 2011) إلى 3.65 دولارات (على أساس تعادل القوى الشرائية لعام 2017)، وفي الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل من 5.50 دولارات (على أساس تعادل القوى الشرائية لعام 2011)، إلى 6.85 دولارات (على أساس تعادل القوى الشرائية لعام 2017).

ولكن هذا التغيير لا يعني أن خط الفقر المدقع الجديد أصبح أعلى الآن، ولذلك سيتم احتساب عدد أكبر من الناس على أنهم من الفقراء المدقعين. وترجع الزيادة في خط الفقر الدولي من 1.90 دولار للفرد يومياً إلى 2.15 دولار في المقام الأول إلى الفرق بين القيم الاسمية للدولار في عامي 2017 و2011. وعليه، فإن التغيير في معدل الفقر العالمي الناجم عن هذا التعديل لخطوط الفقر لا يكاد يذكر. ونتيجة لذلك، لا يؤدي خط الفقر المدقع الجديد إلى تغيير جوهري في عدد الفقراء المدقعين في 2019. فقد انخفض معدل الفقر المدقع انخفاضاً طفيفاً بمقدار 0.3 نقطة مئوية إلى 8.4%، ومن ثم تراجع عدد الفقراء المدقعين في العالم بواقع 20 مليوناً. وينطبق هذا أيضاً على الزيادة من 3.20 دولارات إلى 3.65 دولارات لخط الفقر في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل، وهكذا يزيد معدل الفقر أيضاً بشكل طفيف على المستوى العالمي بمقدار 0.5 نقطة مئوية. وفي الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، زادت خطوط الفقر الوطنية بالقيمة الحقيقية في المتوسط، ولذلك يُمثل التغيير في خط الفقر الدولي من 5.50 دولارات إلى 6.85 دولارات زيادة بالقيمتين الحقيقية والاسمية. وارتفع معدل الفقر في العالم عند هذا الخط من 43% إلى 47%.

انعكاس مسار الاتجاهات الأخيرة لعدم المساواة على مستوى العالم في 2020



المصادر: تقديرات البنك الدولي استناداً إلى ماهلر ويونزان ولاكتر (قيد الإصدار)؛ ومنصة الفقر وعدم المساواة التابعة للبنك الدولي: <https://pip.worldbank.org>؛ وقاعدة بيانات الأفاق الاقتصادية العالمية التابعة للبنك الدولي: <https://databank.worldbank.org/source/global-economic-prospects>.

ملاحظة: تعرض اللوحة أ مؤشر جيني العالمي للفترة من 1950 إلى 2020. "البيانات التاريخية" لفترة السنوات 1990-2019 مستمدة من منصة الفقر وعدم المساواة. وتقديرات "التنبؤ العكسي" مُستنبطة في استقراء خلفي لمصفوفة بيانات 1990 باستخدام معدل النمو في الحسابات القومية. أما بيانات الحسابات القومية قبل 1990 فهي مأخوذة من قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي:

<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>؛ وتقرير صندوق النقد الدولي عن آفاق الاقتصاد العالمي: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases>؛ وبولت وفان زاندين، 2020. وتستخدم "التوقعات الحالية" منهجية التقديرات الآتية المُبنية في الفصل الأول، وطائفة متنوعة من مصادر البيانات لاستخدام أحدث تقديرات لعام 2019 في التنبؤ لعام 2020. وتستخدم "توقعات ما قبل جائحة كورونا" مصفوفة بيانات 2019 في استقراء لعام 2020 باستخدام تنبؤات النمو لمتوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي من قاعدة بيانات الأفاق الاقتصادية العالمية في يناير/كانون الثاني 2020. وتظهر اللوحة ب التغير السنوي في مؤشر جيني العالمي بالنقاط بمقياس جيني.

معظم البلدان شهدت زيادات في مستويات الفقر، لكن لم تصاحبها دائماً زيادة في عدم المساواة

تتأثر الزيادة المقدرة في أعداد الفقراء البالغة نحو 71 مليون شخص على مستوى العالم بدرجة شديدة بالبلدان الأكثر كثافة من حيث عدد السكان، نظراً لأن لكل فرد في العالم وزناً ترجيحياً مماثلاً. وعلى الرغم من كبر حجم الصين، فإنها تضم نسبة صغيرة من الفقراء المدقعين في العالم، وقد تعرضت لصدمة اقتصادية متوسطة في عام 2020. ونتيجة لذلك، فإن الصين لم تسهم في الزيادة العالمية في معدلات الفقر المدقع في عام 2020. وتشمل تقديرات الفقر العالمية والإقليمية الواردة في هذا التقرير بيانات جديدة عن الهند للسنوات 2015-2019 (انظر الإطار 2). ويمثل هذا تحسناً مقارنة بالطبيعة السابقة من هذا التقرير، حيث أدى عدم وجود بيانات حديثة عن الهند إلى الحد بشدة من قياس الفقر في جنوب آسيا. وفي 2020، شهدت الهند انكماشاً اقتصادياً واضحاً. ونظراً لعدم اكتمال إعداد تقديرات الفقر لعام 2020 من بيانات المسوح الأسرية للهند، فإن هناك قدراً كبيراً من عدم اليقين بشأن تقديرات زيادة الفقر في الهند في عام 2020. وتشير التوقعات القائمة على الحسابات القومية إلى زيادة قدرها 23 مليوناً، في حين تشير التقديرات الأولية باستخدام البيانات المبنية في الإطار 2 إلى زيادة قدرها 56 مليون، وهذا الرقم الأخير يستخدم لغرض التقدير على مستوى العالم. وعلى الرغم من أن الأرقام النهائية قد تكون أعلى من ذلك أو أقل، فإن جميع المؤشرات تشير إلى أن الصدمة العالمية لجهود الحد من الفقر كانت كبيرة على نحو غير مسبوق نتيجة للجائحة. وعلى الرغم من أن سكان نيجيريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية أقل عدداً، فإنهما لا يزالان بلدين كبيرين نسبياً وتعيش فيهما نسبة كبيرة من الفقراء المدقعين في العالم. غير أنهما تعرضتا لصدمة اقتصادية معتدلة نسبياً في عام 2020، ومن ثم فهما يسهمان بدرجة أقل في الزيادة العالمية في معدلات الفقر المدقع: نحو ثلاثة ملايين ونصف مليون على التوالي. ثمة طريقة أخرى لاستكشاف نطاق هذه الأزمة في العالم هي رصد عدد البلدان التي شهدت تغيرات كبيرة في مستويات الفقر وعدم المساواة. فقد كانت زيادة أعداد الفقراء واسعة النطاق في مختلف المناطق وفئات الدخل (الشكل 4). وماعدا 19 بلداً خفّضت أعداد الفقراء من خلال تحويلات نقدية سخية، شهدت كل البلدان تقريباً زيادات في معدلات الفقر، غالباً ما تكون كبيرة عند خط الفقر المناسب لفئة الدخل التي تنتمي إليها. وكانت الآثار أكبر بكثير في بعض البلدان منها في غيرها، وهو ما يبرز أن الهيكل الاقتصادي لبلد ما واستجابته على صعيد السياسات يُحدّدان آثار الأزمة العالمية المشتركة على مستويات الرفاهة. وإجمالاً، من حيث معدلات الفقر المدقع، لوحظت أكبر الزيادات في البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل. وفي الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، انخفض معدل الفقر في الواقع في 2020 فيما يُعزى جزئياً إلى تدابير الدعم من

الإطار 2

قياس الفقر في الهند

ينشر هذا التقرير تقديرات عالمية وإقليمية استناداً إلى البيانات الجديدة للهند المتاحة للسنوات 2015-2019. ومصدر هذه البيانات هو المسح الهرمي للأسر المعيشية المستهلكة الذي أجراه مركز مراقبة الاقتصاد الهندي، وهو مؤسسة بيانات خاصة. ولم تنشر الهند بيانات المسح الرسمية للفقر منذ 2011. وبالنظر إلى كبر حجم هذا البلد وأهميته في تقديرات الفقر العالمية والإقليمية، فإن بيانات المسح الهرمي للأسر المعيشية المستهلكة تساعد في سد فجوة مهمة.

تستند بيانات استهلاك الأسر المستخدمة في متابعة أوضاع الفقر إلى تحليل روي وفان در وايدى (2022)، حيث تتم إعادة ترجيح عينة هذا المسح لتشبه بشكل أو ثقل مسحا تمثيلياً وطنياً، ويتم تعديل إجمالي الاستهلاك بحيث يتطابق بشكل أو ثقل مع إجمالي الاستهلاك المستخدم في السلسلة الرسمية. وقد استخدمت أساليب أخرى في تقدير تطور معدلات الفقر في الهند منذ عام 2011. وتم تحديد الاختلافات المنهجية بين النهج القائم على الحسابات القومية في بهلا وبهاسين وفيرمانى (2022) وروي وفان دير وييد (2022) في أماكن أخرى (رافاليون 2022؛ سانديفور 2022) وبالنظر إلى الاتفاق واسع النطاق في الآراء على أن البيانات الجزئية من المسح الأسرية ضرورية لقياس يتمتع بالمصادقية لأوضاع الفقر، فإن هذا التقرير يستخدم المسح الهرمي للأسر المعيشية المستهلكة.

وتم أيضاً إجراء هذا المسح خلال عام 2020. وعلى الرغم من عدم اكتمال التحليل الكامل اللازم لتحقيق الاتساق بين هذا المسح والمسوح السابقة، فإن التحليل الأولي يشير إلى أن المسح الهرمي للأسر المعيشية المستهلكة يُعد مصدراً مفيداً للبيانات بشأن اتجاهات الاستهلاك في 2020.

المالية العامة في الشريحة العليا من البلدان الكبيرة متوسطة الدخل مثل البرازيل وجنوب أفريقيا، والتي ساعدت على تخفيف آثار الأزمة على الفقراء (وأدت حتى إلى انخفاض معدل الفقر في بعض الحالات). في الخريطة 1، يمثل ترميز الألوان لتايوان، الصين، قيمة البيانات الخاصة بالصين، وهي 4.1. أما قيمة البيانات الخاصة بتايوان، الصين، فهي 0.0. وفي الخريطة 1ب، فإن ترميز الألوان لتايوان، الصين، فيمثل قيمة البيانات الخاصة بالصين، وهي -0.05. وتستخدم قيمة البيانات الخاصة بتايوان، الصين إسقاطاً محايداً في التوزيع، وبالتالي لا توجد معلومات عن التغير في عدم المساواة.

على الرغم من زيادة عدم المساواة على مستوى العالم، فإن هذه الزيادة لا تتنبع من زيادات واسعة النطاق داخل البلدان في عدم المساواة. وفي الواقع، انخفضت فعلاً مستويات عدم المساواة في كثير من البلدان، وهو ما أسهم إلى حد ما في تخفيف الزيادة في عدم المساواة على مستوى العالم. وستكون الزيادة في عدم المساواة على مستوى العالم أكبر بنسبة 37% إذا لم تؤخذ في الاعتبار التغيرات في عدم المساواة داخل البلدان. ونظراً لتباين التغير في مستوى عدم المساواة على المستوى الوطني، وصغره في معظم الحالات، فإن الزيادة في معدلات الفقر الوطنية ترجع في معظمها إلى انخفاض متوسط الدخل على المستوى الوطني.

الأبعاد غير النقدية للجائحة وآثارها قد يتبين في نهاية المطاف أنها أكثر تكلفة عن الأبعاد النقدية

تتجاوز تكاليف الجائحة الآثار والتداعيات النقدية. وتشمل هذه التكاليف الأوسع بالأساس الفاقد التعليمي للطلاب الذين لم ينتظموا في الدراسة بالمدارس، ومعدلات وفيات عالمية أعلى بدرجة كبيرة. وفي الواقع، شهد العالم أول تراجع لمتوسط العمر المتوقع على مستوى العالم منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، فقد انخفض هذا المتوسط بمقدار سنتين كاملتين تقريباً (هيفيلين 2022). ولقد تأثرت كل منطقة من مناطق العالم تقريباً بسبب الزيادات الكبيرة في معدلات الوفاة المرتبطة بجائحة كورونا ارتباطاً مباشراً من جراء الإصابة بفيروس كورونا وغير مباشر بسبب عوامل مثل تراجع استخدام خدمات الرعاية الصحية. والبلدان التي تحمّلت أكبر أعباء الوفيات هي البلدان متوسطة الدخل التي تعرضت لصدمات اقتصادية واضطرابات اجتماعية كبيرة، وكان لديها بين السكان نصيب مرتفع نسبياً من البالغين الأكبر سناً الذين كانوا أكثر عرضة للإصابة بفيروس كورونا (منظمة الصحة العالمية، 2022).

وفيما يتعلق بتعلم صغار الطلاب اليوم، عمدت بلدان كثيرة إلى فرض تدابير التباعد الاجتماعي للحد من انتشار المرض. وشملت هذه التدابير إغلاق المدارس لفترات طويلة. ومنذ بداية الجائحة حتى أكتوبر/تشرين الأول 2021، أغلق نظام المدارس الرسمية لمدة عام دراسي كامل في المتوسط في جميع البلدان، ولفترة أطول في البلدان متوسطة الدخل. ونتيجة لذلك، اشدت الفقر متعدد الأبعاد الذي يشتمل على بعد تعليمي في الأمد القصير. ولعل الأهم من ذلك، أن الفاقد التعليمي ستكون له آثار وتداعيات كبيرة في الأمد الطويل على طلاب اليوم، وحتى على المجتمع كله إذا عجز الطلاب عن تعويض ما فقدوه؛ ويرجع ذلك إلى أن إمكانيات نمو الاقتصادات على الأمد الطويل ستتحسن. وسيطول أمد الفقر بالنسبة لملايين الناس، لا سيما طلاب اليوم الذين تحمّلوا وطأة إغلاق المدارس لفترة طويلة، ومن المرجح الآن انخفاض دخولهم على مدار حياتهم.

وتكشف مقارنة بين صدمة الفقر في 2020 و 2021، مع تأثير الفاقد التعليمي الحالي على نماذج محاكاة الفقر في الأمد الطويل أن استمرار الفقر الناجم عن الفاقد التعليمي سيفوق صدمة الفقر الناجمة عن الأزمة المعاصرة في كثير من البلدان² والسبب في ذلك هو أن العوائق أمام النمو قد تستمر لعقود إذا لم تتم معالجتها، حتى على الرغم من أن تداعيات الفاقد التعليمي على النمو الكلي قد تبدو ضئيلة خلال أي سنة واحدة. وفي البلدان منخفضة الدخل، أدّت الأزمة إلى زيادة عدد سنوات العيش

في حالة من الفقر بمقدار 6.1 سنوات لكل 100 شخص لفترة العامين 2020-2021، أمّا الفاقد التعليمي فقد يؤدي إجمالاً إلى زيادة سنوات العيش في حالة من الفقر بمقدار 13.3 سنة لكل 100 شخص، موزّعة على الفترة الأطول 2022-2050. وتنبئ نفس المقاييس بالنسبة للشرائح الدنيا والعليا من البلدان متوسطة الدخل بأن سنوات العيش في حالة من الفقر تبلغ 7.6 و4.5 سنوات الآن (فترة السنتين 2020-2021)، و12 و12.9 سنة في المستقبل (فترة السنوات 2022-2050) على الترتيب. وفي 80% من البلدان التي شملتها الدراسة، تكشف نماذج المحاكاة أن زيادة حالة الفقر في المستقبل من جراء الفاقد التعليمي تفوق الزيادة المقدّرة لمعدل الفقر في الأمد القصير.

ونماذج المحاكاة هذه هي عبارة عن مقارنة في فترة زمنية تستشرف الواقع في المستقبل بإسقاط الظروف الحالية. وبالقدر الذي يمكن فيه عكس اتجاه الفاقد التعليمي لعام 2020 أو معالجته من خلال السياسات، يمكن تصحيح الانكساعات المتوقعة، بل قد يتسنى العودة سريعاً إلى الحالة الطبيعية. ولكن هذه النواتج ستتوقف في جزء منها على الخيارات المتصلة بالسياسات التي تُتخذ اليوم، ومنها تلك التي يناقشها هذا التقرير وتقرير آخر سيصدر قريباً للبنك الدولي بعنوان الانهيار والتعافي: كيف قلّصت جائحة كورونا رأس المال البشري، وما العلاج الذي يجب القيام به (سيصدر قريباً عن البنك الدولي ب).

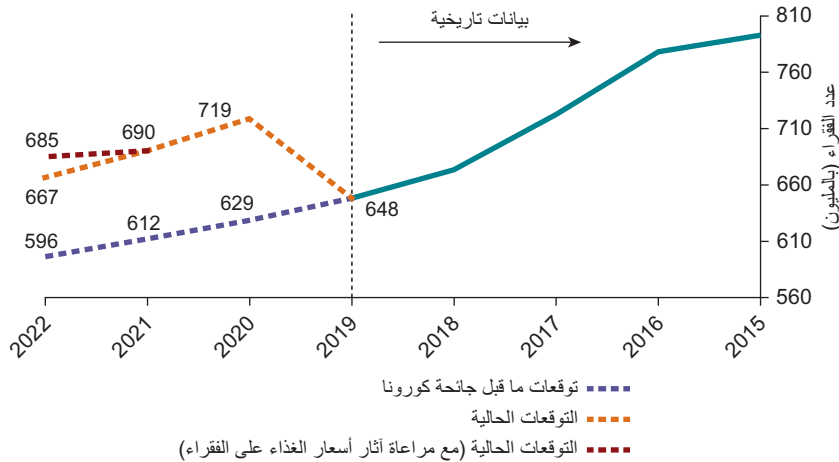
2021-2022: التفاوت الكبير وتعثر التعافي

منذ عام 2020، كان التقدم المحرز في الحد من الفقر بطيئاً. فقد أجريت تنبؤات آنية لتقديرات الفقر لسنتي 2021 و2022، بمعنى أن معدلات نمو إجمالي الناتج المحلي استُخدمت في التنبؤ بدخول الأسر بافتراض أن جميع الأسر تشهد نمواً متساوياً. وتشير تقديرات التنبؤات الآنية إلى استئناف جهود الحد من الفقر في 2021، وإن كانت بوتيرة تقدم بطيئة سجلت قبل الأزمة (الشكل 3).

وتشير التنبؤات لعام 2022 إلى أن وتيرة الحد من الفقر ستشهد مزيداً من التعثر، إذ إن أفاق النمو العالمي تبدو قائمة في ظل الحرب في أوكرانيا، وتباطؤ النمو في الصين، وارتفاع أسعار الأغذية والطاقة. وقد تكون لارتفاع معدل تضخم أسعار المواد الغذائية في الأمد القصير آثار سلبية على الأسر الأفقر التي تنفق نسبة أكبر من دخولها على الغذاء. ولإبراز الآثار السلبية الإضافية لأسعار الغذاء في الأمد القصير، يتم أيضاً عرض نماذج محاكاة الفقر في سيناريو تدهور الأوضاع الذي يفترض الحد الأقصى من التأثير، كما يتضح في بيانات الأسعار وخيارات الاستهلاك للأسر الأفقر³. وفي الأمد الطويل، قد تتكيف الأسر مع ارتفاع الأسعار بتغيير أنماط استهلاكها من أجل تخفيف الآثار جزئياً على الأقل، وقد يتم تعديل الأجور في قطاعات مُعيّنة. وبالنسبة لكثير من الأسر الريفية الفقيرة التي تشتغل بالزراعة، قد يكون ارتفاع أسعار المواد الغذائية مصدراً لنمو الدخل. وأظهرت تقييمات البنك الدولي لأوضاع الفقر التي أجريت بعد أزمت أسعار الأغذية في 2008 و2011 في بنغلاديش وكمبوديا وإثيوبيا والهند وأوغندا الدور المهم لأسعار المواد الغذائية المرتفعة في زيادة دخول الأسر الفقيرة،

الشكل 3

استئناف جهود الحد من الفقر ببطء في 2021 لكنها قد تتعثر في 2022



المصادر: تقديرات البنك الدولي استناداً إلى ماهر ويونزان ولاكتر (قيد الإصدار)؛ ومنصة الفقر وعدم المساواة التابعة للبنك الدولي: <https://pip.worldbank.org>؛ وقاعدة بيانات الأفاق الاقتصادية العالمية التابعة للبنك الدولي: <https://databank.worldbank.org/source/global-economic-prospects>.

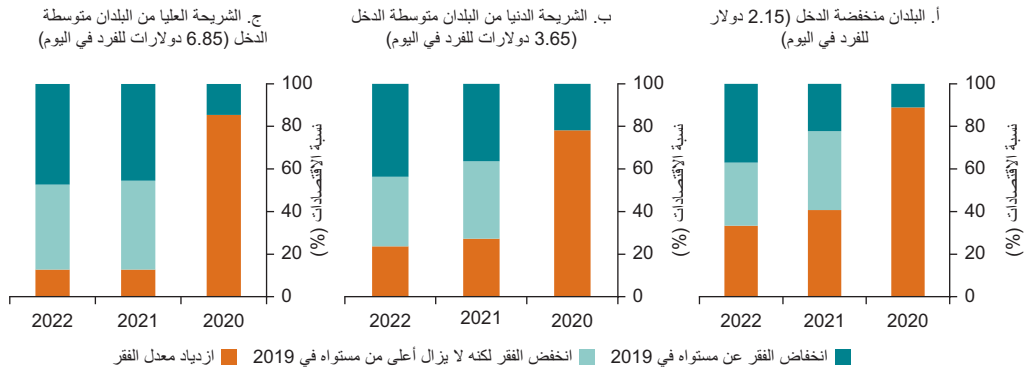
ملاحظة: يُظهر الشكل عدد الفقراء عند خط الفقر البالغ 2.15 دولار للفرد يومياً. وبالنسبة لعام 2022، تتعلق التنبؤات الآنية بالتوقعات الحالية (مع مراعاة آثار أسعار الغذاء على الفقراء).

حيث أدت إلى ارتفاع نمو الدخل الزراعي وزيادة أجور عمال الزراعة. غير أن الزيادات في أسعار المواد الغذائية ستضر ببعض الفقراء - مثل الأسر الفقيرة في المناطق الحضرية - أكثر بكثير من غيرهم. وقد تؤدي الآثار على فقراء الحضر إلى اضطرابات في المدن (مثلما حدث في أزمات سابقة لأسعار الغذاء)، وتتطلب استجابة قوية على صعيد السياسات. ومن المتوقع أن يبلغ عدد الفقراء فقراً مدقعاً 667 مليوناً على الأقل بحلول 2022. ويزيد هذا بواقع 70 مليوناً عن العدد الذي أشارت إليه التنبؤات في غياب الآثار المستمرة لجائحة كورونا والغزو الروسي لأوكرانيا. وفي أسوأ السيناريوهات، قد يجد زهاء 685 مليون شخص أنفسهم في براثن الفقر، أي أكثر بنحو 89 مليوناً لو لم يحدث ذلك. وعند هذه المستويات، قد لا يزيد عدد الأشخاص الذين يُتوقع خلاصهم من براثن الفقر في 2022 عن 5 ملايين. ويعني هذا الاستنتاج أن 2022 سيكون ثاني أسوأ عام لجهود الحد من الفقر خلال الاثنتين والعشرين عاما الماضية (بعد عام 2020). ومن المتوقع أن تزيد معدلات الفقر العالمي لتبلغ في 2022 نفس مستوياتها في 2019، مما يشير إلى عدم تحقيق أي تقدم لعدة سنوات. لقد أدت مسارات العمل التي اتخذتها البلدان منذ تفشي الجائحة إلى تفاقم عدم المساواة على مستوى العالم، وتعافت البلدان الأكثر ثراء بسرعة أكبر من البلدان الفقيرة. ويُظهر الشكل 4 التغير في عدد الفقراء المدقعين بحسب السنة في ثلاث من فئات الدخل. وتشير التقديرات إلى أن التعافي كان أقل في البلدان منخفضة الدخل، حيث تشير التقديرات إلى أن 11 بلداً من بين 27 بلداً قد شهدت زيادات في معدلات الفقر في عام 2021، ومن المتوقع أن تتعافى ستة بلدان بشكل كامل. ومع أن التعافي كان أوسع انتشاراً في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل في 2021، تشير التقديرات إلى أن معظم البلدان لم تعكس مسار الزيادة الكبيرة في معدلات الفقر التي سُجلت في 2020. وفي الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، كان التعافي أقوى لكن ليس بالقدر الكافي. وفي الفترة من 2020 إلى 2022، بسبب الاختلافات في معدلات النمو بين البلدان، زادت دخول أغنى 20% من سكان العالم على الأرجح بنسبة 3.3%. وعلى النقيض من ذلك، تراوحت الزيادة في الدخل لأدنى أربع شرائح حُسية من 2.1% إلى 2.5%.

وتنبئ هذه الأوضاع مجتمعة بأن التحديات التي تعوق الحد من الفقر والمشار إليها في هذا التقرير قد أخرجت إحرار تقدم نحو الهدف المنشود أربعة أعوام على الأقل (الشكل 5). وبحلول 2030، سيبلغ معدل الفقر المدقع في العالم 7%. وكان الهدف المتعلق بخفض معدل الفقر في العالم إلى 3% بحلول 2030 صعباً إلى درجة تُعَدُّ معها تحقيقه قبل الأزمات الحالية. وأصبح هذا الهدف بعيد المنال بسبب الانتكاسات الأخيرة، وباتت الحاجة ملحة إلى تصحيح المسار. تخفي هذه التنبؤات اختلافات كبيرة في التوقعات بين المناطق. ومن المتوقع أن يصبح الفقر المدقع مُترَكْزاً على نحو متزايد في أفريقيا جنوب الصحراء. ومن المحتمل أن تصل مناطق أخرى إلى الهدف المتعلق بخفض معدل الفقر المدقع إلى أقل من 3% بحلول 2030، ولكن من المتوقع أن يظل الفقر أعلى بكثير فوق المستوى المستهدف في أفريقيا جنوب الصحراء. ويتطلب بلوغ هدف 3% بحلول 2030 في أفريقيا جنوب الصحراء تحقيق معدلات نمو تعادل نحو ثمانية أمثال المعدلات التاريخية المسجلة بين عامي 2010 و2019. لقد أدت الضغوط المتفاقمة للأزمات المتداخلة خلال العامين الماضيين إلى اشتداد المخاطر التي يواجهها العالم. وتؤدي السياسات الحكومية دوراً حيوياً في حماية المجتمعات من أسوأ نواتج الأزمات. وتعد سياسة المالية العامة أداة رئيسية من أدوات هذه السياسات. ول سوء الحظ، دخل كثير من البلدان، لا سيما البلدان منخفضة الدخل، الجائحة وأنظمة مالياتها العامة عاجزة عن المواجهة الكاملة أو التصدي للتحديات التي واجهتها. وتنطوي السنوات القادمة على فرص وتحديات جديدة. يناقش الجزء الثاني من هذا التقرير كيف يمكن استخدام سياسة المالية العامة في تعزيز تعافٍ قوي وشامل.

الشكل 4

انخفاض واسع النطاق في أعداد الفقراء في مختلف البلدان في عام 2020، يليه تعافٍ وُلِدَ ومتفاوت

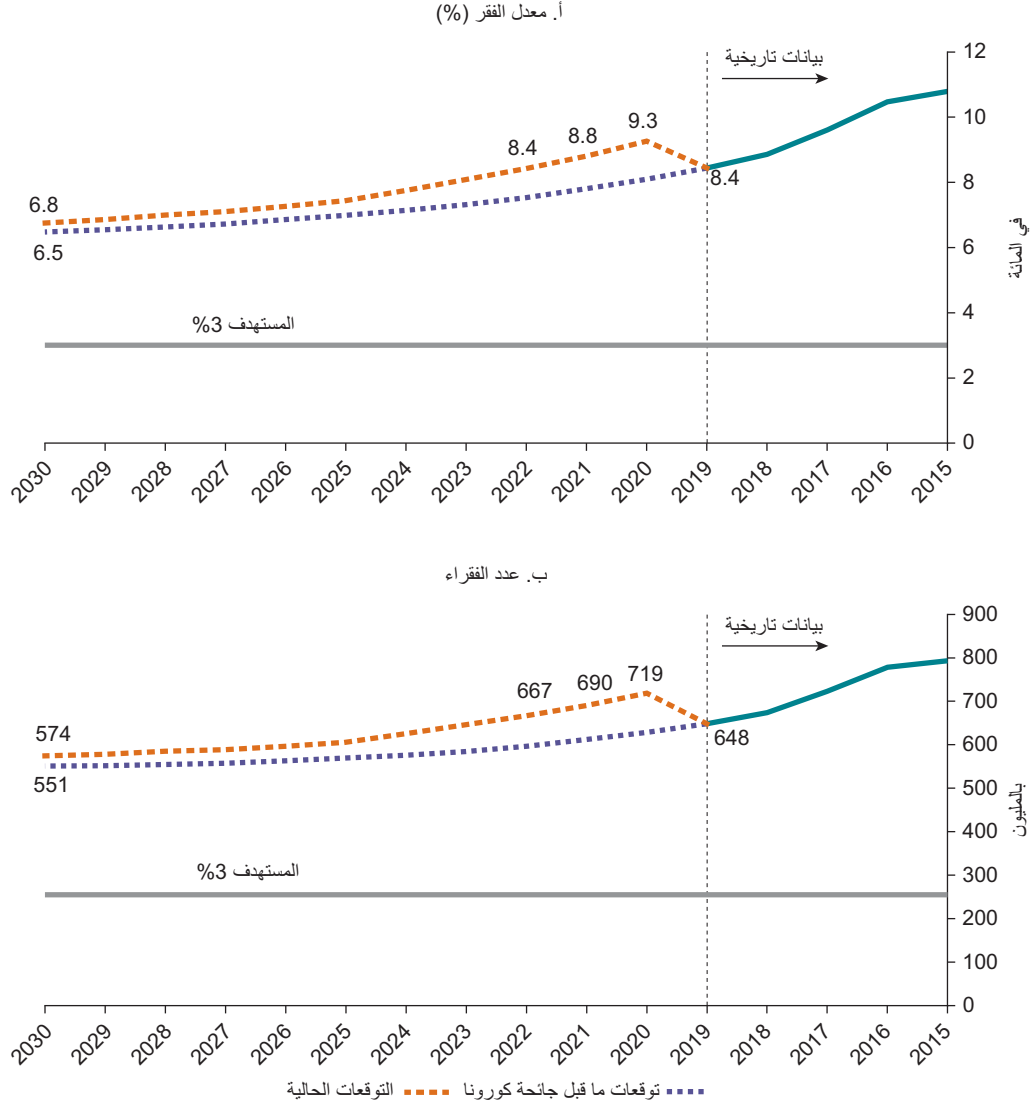


المصادر: تقديرات البنك الدولي استناداً إلى ماهر ويونزان ولاكنر (قيد الإصدار)؛ ومنصة الفقر وعدم المساواة التابعة للبنك الدولي: <https://pip.worldbank.org>؛ وقاعدة بيانات الأفاق الاقتصادية العالمية التابعة للبنك الدولي: <https://databank.worldbank.org/source/global-economic-prospects>.

ملاحظة: يُظهر الشكل نسبة الاقتصادات التي انخفض أو ازداد فيها معدل الفقر عن العام السابق أو بالمقارنة بعام 2019 حسب فئة الدخل. وتشمل الاقتصادات التي ازداد فيها معدل الفقر تلك التي لم يتغير فيها مستوى الفقر.

الشكل 5

تغيرات متواصلة في التقدم المحرز في الحد من الفقر



المصادر: تقديرات البنك الدولي استناداً إلى ماهر ويونزان ولاكتر (قيد الإصدار)؛ ومنصة الفقر وعدم المساواة التابعة للبنك الدولي: <https://pip.worldbank.org>؛ وقاعدة بيانات الأفاق الاقتصادية العالمية التابعة للبنك الدولي: <https://databank.worldbank.org/source/global-economic-prospects>.

ملاحظة: ثمة سيناريو هان للنمو يؤخذان في الاعتبار: سيناريو "التوقعات الحالية" الذي يستخدم معدلات النمو من قاعدة بيانات الأفاق الاقتصادية العالمية في يونيو/حزيران 2022 للتنبؤ بمعدل الفقر حتى عام 2024. وسيناريو "توقعات ما قبل جائحة كورونا" الذي يستخدم معدلات النمو من قاعدة بيانات الأفاق الاقتصادية العالمية في يناير/كانون الثاني 2020 للتنبؤ بمعدل الفقر حتى عام 2022. لكن هذين السيناريوهين يستخدمان المتوسط على المستوى القطري لمعدل النمو السنوي للفترة 2010-2019 للتنبؤ بمعدل الفقر في السنوات الباقية. ويستند خط "المستوى المستهدف 3%" في اللوحة ب إلى تقدير عدد الفقراء في 2030 وهو 255 مليوناً.

الجزء 2. سياسة المالية العامة لتحقيق تعاف شامل للجميع

خلال أزمة كورونا، كان لمختلف سياسات الصحة العامة، مثل توجيهات البقاء في المنازل إلى جانب سياسات المالية العامة والقطاع النقدي والقطاع المالي الجديدة والقائمة بالفعل، تأثير على ديناميات انتقال المرض، وأحدثت في الوقت نفسه تغيرات في معدلات النمو والفقر ونواتج التعلم. وتأثرت هذه النواتج أيضاً بالظروف الاقتصادية والاجتماعية للبلدان ومزيج السياسات المتبعة. وقد اعتمد الكثير من هذه السياسات في ظروف ضائقة اقتصادية وسط حالة من عدم اليقين الذي يكتنف ما سخطفه السياسات من آثار نهائية.

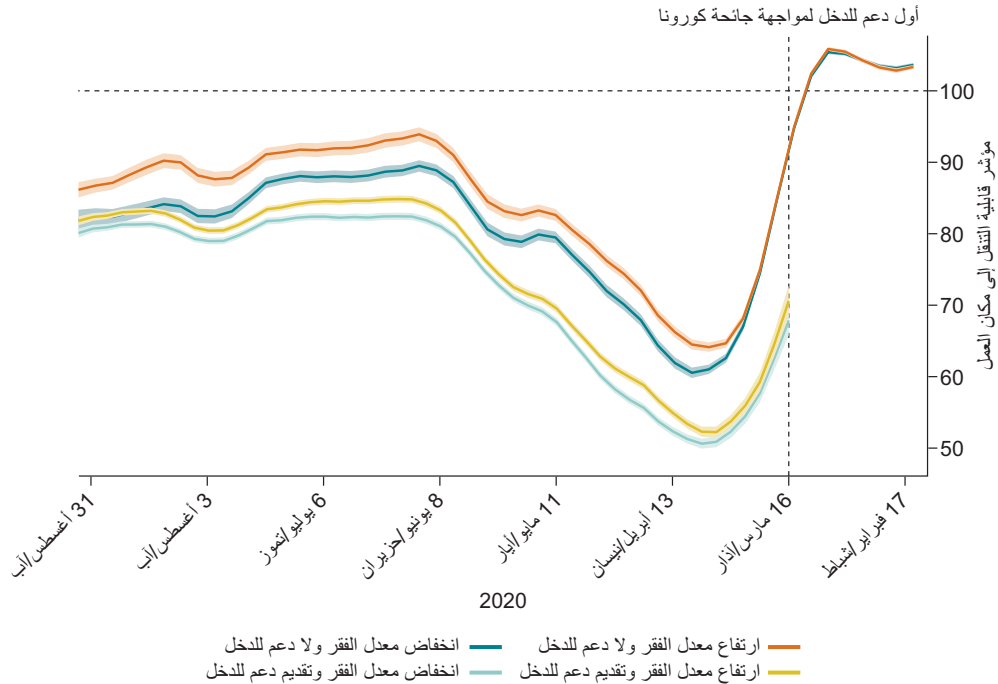
وتتجلى الآن آثار بعض تلك السياسات في خضم الأزمة الحالية لأسعار المواد الغذائية والطاقة. واليوم، تُنذر تدابير حظر تصدير المواد الغذائية بتفاقم تقلبات أسعار الأغذية مثلما حدث خلال أزمة أسعار الغذاء في السنوات 2006-2008 (مارتن وأندرسون 2011). ومما يتيح إمكانية التخفيف من هذه الآثار اتخاذ سياسات نقدية وتجارية ومالية (مثل خفض الرسوم الجمركية المفروضة على المواد الغذائية والتحويلات النقدية الوقائية) مُصمَّمة وفقاً للأوضاع المُحدَّدة لكل بلد. بيد أن الخيار السائد للسياسات تمثل في أنظمة الدعم التي نفَّذتها 93% من البلدان التي اتخذت تدابير على صعيد المالية العامة في مواجهة أزمة أسعار الأغذية والطاقة في وقت مبكر، على الرغم من أن هذا الدعم في الغالب ليس مُوجَّهاً توجيهها جيداً نحو مستحقيه المحتاجين، وله في الأمد الطويل آثار سلبية.

يبدأ الجزء الثاني من هذا التقرير بالإقرار بأن السياسة نفسها قد تختلف آثارها باختلاف البلدان التي تُطبَّق فيها. وتُعد الاقتصادات الأعلى دخلاً أكثر قدرة على الصمود في وجه الصدمات (البنك الدولي 2013) لأن الأسر والشركات فيها تتمتع بالثراء وأنظمة ممتازة للرعاية الصحية والتعليم، ومن ثم تكون قادرة على التكيف مع تبدُّل الأحوال وتغيُّر الظروف. وأمَّا الحكومات في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل فإنها تواجه خيارات السياسات في أثناء الأزمات بفعالية أقل من البلدان الغنية بسبب هيكل نظمها الاقتصادية (لويزا 2020). فتوجيهات البقاء في المنازل تكون عديمة الجدوى إلى حد كبير إذا اضطُر الناس للضرورة للعمل خارج المنزل. وسياسة القطاع المالي تكون أقل فعالية حينما لا يمكنها الوصول إلى قطاع غير رسمي كبير من الاقتصاد. وسياسة المالية العامة لا يمكنها تحقيق الكثير إذا كان الحيز المتاح للإنفاق العام محدوداً وهيكل الاقتصاد يحد من نطاق تأثير الأدوات النمطية لسياسة المالية العامة. ويمكن أن تؤدي الخصائص المختلفة لأي اقتصاد إلى تضخيم آثار أي صدمة والحد من تأثير السياسات التي تهدف إلى معالجتها.

ويتضح بجلاء هذا التفاعل بين الصدمات وتأثير السياسات والفقر في الشكل 6 (أمينيونوف، وبارغين، وبرنارد 2021). ويُصوِّر الشكل متوسط قابلية التنقل إلى مكان العمل “workplace mobility” (استناداً إلى بيانات الهواتف الذكية) في 43

الشكل 6

التفاعل بين الصدمات والسياسات والفقر يُؤثر على قابلية التنقل إلى مكان العمل



المصدر: استناداً إلى بيانات من دراسة أمينيونوف، وبارغين، وبرنارد (2021). ملاحظة: يُصوِّر الشكل قابلية التنقل إلى مكان العمل في 2020 (استناداً إلى بيانات الهواتف الذكية) في مناطق دون وطنية ذات معدلات فقر مرتفعة أو منخفضة، وتتلقى دعماً للدخل أو لا تتلقى في 34 من البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. وتعكس نقاط البيانات حسابات أمينيونوف، وبارغين، وبرنارد (2021) استناداً إلى بيانات جوجل عن التنقل (التغير في الزيارات إلى أماكن العمل بالنسبة للوسط اليومي من 3 يناير/كانون الثاني إلى 6 فبراير/شباط 2020)؛ وبيانات الفقر من الأجهزة الوطنية للإحصاء، وتقديرات أمينيونوف، وبارغين، وبرنارد (2021) باستخدام المسوح الأسرية؛ وبيانات أداء أكسفورد لتتبع الاستجابة الحكومية لجائحة كورونا بشأن مساندة الدخل خلال تفشي الجائحة. ويُظهر الشكل الاتحاد متعدد الحدود مع فترة ثقة قدرها 95% لحركة التنقل اليومي في مختلف المناطق، مَرَّجحة بالقيمة 1 ومقسومة على عدد المناطق في البلد المعني. ويُقاس الفقر على أساس نسبة الأشخاص الذين يعيشون دون خط الفقر الوطني أو الدولي في منطقة دون وطنية. ويوصف مستوى الفقر بأنه منخفض (مرتفع) إذا كان معدل الفقر في منطقة ما دون (فوق) وسيط معدل الفقر في مناطق البلد المعني. ويُظهر دعم الدخل في مواجهة جائحة كورونا الوضع اليومي وما إذا كانت الحكومة تقدم أي دعم للدخل لمن يعجزون عن العمل أو لمن فقدوا وظائفهم بسبب جائحة كورونا (التفاوت اليومي في دعم الدخل).

من البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. وقد أدت توجيهات التزام المنازل والقرارات الفردية بتقاضي التعرض للإصابة بفيروس كورونا إلى تراجع كبير في قابلية التنقل في مارس/آذار 2020. وكان التراجع لقابلية التنقل كبيراً في المناطق ذات المعدلات المنخفضة والمرتفعة للفقر على السواء في البلدان. لكن تراجع قابلية التنقل كان أكبر في المناطق التي تنسم بانخفاض معدل الفقر وفي تلك التي تتلقى دعماً للدخل. وشهدت قابلية التنقل مزيداً من التراجع في تلك المناطق التي كانت أقدر على استيعاب توجيهات البقاء في المنزل بفضل الطبيعة السائدة للعمل والقدرة النسبية للأثر بقاء على البقاء في منازلهم. ويفوق الاختلاف في قابلية التنقل في الأماكن التي تتلقى دعماً للدخل وتلك التي لا تتلقى الاختلاف في قابلية التنقل في الأماكن التي تنخفض فيها معدلات الفقر وتلك التي ترتفع فيها معدلات الفقر. ونتيجة لذلك، كان لسياسات دعم الدخل أيضاً تأثير أكبر على قابلية التنقل في المناطق التي ترتفع فيها معدلات الفقر مقارنة بالمناطق التي تنخفض فيها هذه المعدلات. ويؤكد هذا الاستنتاج أن السياسات الرامية إلى دعم التنمية تحقق قدرة أكبر على الصمود ومواجهة الأزمات.

التركيز على سياسة المالية العامة

تتألف سياسة المالية العامة من القرارات التي تتخذها الحكومات بشأن كيفية تعبئة الإيرادات وإنفاق الموارد العامة. ويركز الجزء الثاني من هذا التقرير على كيفية تأثير سياسة المالية العامة على الفقر وعدم المساواة. وتؤثر خيارات المالية العامة على النمو والتوظيف والأجور، وكذلك الخدمات المتاحة، والأسعار التي يدفعها الناس، والدخل الذي يتبقى للناس بعد دفع الضرائب وتلقي التحويلات المالية.

وفي كثير من البلدان، تتعرض سياسة المالية العامة حالياً لضغوط كبيرة. وحتى عندما تقرر الحكومات أي سياسات المالية العامة أفضل لتحقيق تعافٍ شامل ونمو طويل الأجل، فإنه يجب عليها معالجة العجز المتزايد في الموازنة العامة وأعباء الديون، في ظل ضيق الحيز المتاح للإنفاق في إطار سياسة المالية العامة لدعم التعافي والتأهب لمواجهة الأزمات في الحاضر والمستقبل. واليوم تركز البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل تحت وطأة مديونية أكبر كثيراً مما كانت عليه قبل عامين. وفي عام 2020، كان عدد الاقتصادات الصاعدة التي شهدت تخفيض تصنيفها الائتمانية أكبر من المتوسط خلال فترة السنوات 2010-2019 كلها (كوسيه وآخرون 2022). وعلى الرغم من أن البلدان قد تراجعت إيراداتها بسبب جائحة كورونا، فإنه كان يتعين عليها انتهاز سياسة مالية توسعية إذا كانت تريد تخفيف أسوأ آثار هبوط في النشاط الاقتصادي. وتحتاج بلدان كثيرة الآن إلى تعبئة الإيرادات وتقليص الإنفاق أو كليهما للخلاص من حالة المديونية الحرجة. وتظهر تجارب الماضي أن هذه القرارات لسياسة المالية العامة تضر في الغالب بالفقراء لا في الأمد القريب فحسب، ولكنها تقلص أيضاً الفرص المتاحة لهم في الأمد الأطول. ويجب أن يعمل واضعو السياسات من أجل التغلب على التحديات الراهنة على نحو لا يؤدي إلى زيادة فقر ومعاناة الفقراء اليوم أو تقليص الفرص التي قد تتاح لهم غداً.⁴

سياسة المالية العامة، والفقر، وعدم المساواة: ثلاث نتائج

1. في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل، يُمكن أن تساعد سياسة المالية العامة على حماية رفاهة الناس في حالة وقوع أزمة، ولكن بقيود.

ففي المراحل الأولى للجائحة، استطاعت سياسة المالية العامة أن تمنع بشكل فعال سقوط بعض الأسر الأكثر احتياجاً في براثن الفقر. وتشير نماذج المحاكاة الجزئية في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل إلى أنه لولا الاستجابة على صعيد المالية العامة لكان معدل الفقر قد زاد في المتوسط بمقدار 2.4 نقطة مئوية (الشكل 7). لكن على الرغم من أن سياسة المالية العامة قد عوّضت بشكل كامل تقريباً عن تأثير الجائحة على أوضاع الفقر في البلدان مرتفعة الدخل، فإنها لم تُعوّض سوى عن نصف هذا التأثير في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، وعن ربع التأثير في البلدان منخفضة الدخل والشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل.

ويمكن استخلاص بعض الدروس من هذه التجربة العالمية، بشأن كيفية تحسين سياسة المالية العامة في السنوات القادمة، وكذلك كيفية التحليّ بعيد النظر فيما يتعلق بحدود حماية الأسر الفقيرة والأكثر احتياجاً من خلال سياسة المالية العامة. وحدّ ارتفاع تكاليف الاقتراض من نطاق استجابة المالية العامة لمكافحة جائحة كورونا في كثير من البلدان منخفضة الدخل والشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل. وفي نتائج الاستقصاءات الواردة في مطبوعة تقرير عن التنمية في العالم 2022: التمويل من أجل تحقيق تعافٍ منصف (البنك الدولي 2022ب)، أشار 83% من البلدان منخفضة الدخل إلى أنها كانت قلقة بشأن القدرة على الاستمرار في تحمل الديون أو إمكانية الحصول على قروض خارجية لتمويل استجابة ماليتها العامة في مواجهة الأزمة. وكان كثير من واضعي السياسات بالبلدان منخفضة الدخل والشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل أكثر قلقاً بشأن إمكانية الحصول على دعم مالي دولي. واعتمدت البلدان منخفضة الدخل بشكل كامل تقريباً (95%) على دعم دولي. لتمويل استجابة المالية العامة. وكان هذا التمويل أيضاً مصدراً رئيسياً لمساندة الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل (73%)، والشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل (50%). ومع احتدام الأزمة، كان أكثر من نصف البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية يعاني من حالة مديونية حرجية، ولم يكن يوسعها الاقتراض أكثر من ذلك. وتمثل المصدر الرئيسي لها للحصول على تمويل خارجي في التدفقات المُيسّرة من بنوك التنمية متعددة الأطراف. ويبرز هذا أهمية الحصول على التمويل من أجل الاستجابة في مواجهة أزمة ما.

الشكل 7

سياسة المالية العامة قلّصت تأثير جانحة كورونا على أوضاع الفقر ولكن بدرجة أقل في الاقتصادات الأفقر



المصادر: تقديرات مأخوذة من دراسات منشورة لنماذج محاكاة جزئية للبنك الدولي. انظر الفصل الرابع للتقرير للاطلاع على القائمة الكاملة. ملاحظة: يُظهر الشكل نتائج نمذجي محاكاة من دراسة كل اقتصاد: أحدهما يكشف الزيادة في معدل الفقر التي ستحدث لو لم توجد استجابة على صعيد المالية العامة (لا تدابير لتخفيف الآثار)، والثاني يُظهر الزيادة في معدل الفقر التي تأخذ في الحسبان استجابة المالية العامة (تدابير التخفيف). وبالنسبة لبعض الاقتصادات، هناك أكثر من دراسة واحدة متاحة، كما هو مبين في استخدام "1" أو "2" بعد اسم الاقتصاد في الشكل. وترد التفاصيل الكاملة للبيانات المستخدمة في ملحق الفصل الرابع، 14، والجدول 1-أ4 على شبكة الإنترنت، وهو متاح على الرابط: <http://hdl.handle.net/10986/37739>.

كما يجد هيكل الاقتصاد من نوع أدوات السياسة المالية العامة التي يمكن استخدامها وتأثيرها. وكان من المستحيل تقريباً تزويد الشركات بالدعم الذي تحتاج إليه للحفاظ على الوظائف في البلدان التي توجد فيها قطاعات غير رسمية كبيرة من الاقتصاد. وكانت نسبة العمال في الشركات التي تتلقّى دعماً للأجور أكبر في البلدان التي كانت توجد فيها نسبة أكبر من العاملين في القطاع الرسمي للاقتصاد قبل الأزمة، حتى عند تثبيت المستوى الكلي للإنفاق ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. وتثير هذه النتيجة القلق لأن الشواهد المستجدة تشير إلى أن الإنفاق لحماية الوظائف ربما كان أكثر تأثيراً في تسريع التعافي الاقتصادي، وزيادة معدلات التوظيف، والحد من الفقر مما تنتجه تدابير دعم الدخل (سيصدر قريباً عن البنك الدولي أ). في ظل انتشار حالة عدم اليقين بشأن تأثير الأزمة على دخول الأسر، والخسائر واسعة النطاق لدى الأسر الفقيرة والأكثر احتياجاً والطبقة المتوسطة، كانت معظم البلدان تخضع لضغوط سياسية كبيرة للإسراع بتقديم دعم واسع للدخول. وكان من المرجح أن تُقدّم البلدان مرتفعة الدخل والشرية العليا من البلدان متوسطة الدخل هذا الدعم من خلال تحويلات نقدية شاملة، أمّا البلدان منخفضة الدخل والشرية الدنيا من البلدان متوسطة الدخل فمن المرجح أن تنفذ أنظمة الدعم إلى جانب التحويلات المستهدفة. وعلى الرغم من أن أنظمة الدعم كانت بالمثل شاملة، واعتمدت في الغالب على وجه السرعة، فإنها انطوت على العديد من المساوئ. فكانت نسبة أكبر من مزايا أنظمة الدعم تذهب إلى الأثرياء، وأدت أنظمة الدعم إلى تشويه الأسعار التي تدفعها الأسر.

في المتوسط، مرّ قرابة ثلاثة أشهر بعد بدء الإغلاقات قبل أن تصل التحويلات المالية إلى المستفيدين في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل على الرغم من أن خسائر نقصان الدخل واشتداد الحرمان من الأمن الغذائي حدثت على الفور - انظر بيزلي، ومارزي، وإستيلر (2021)، والشكل 8. وكان تقديم التحويلات أسرع بدرجة كبيرة حينما استخدمت أنظمة الدفع الرقمي. واستهدفت التحويلات الأسر الأفقر بشكل عام. ولكن الوصول إلى الأسر الأكثر احتياجاً التي تعرضت لفقدان الدخل ولم تكن من المستفيدين العاديين لأنظمة الحماية الاجتماعية كان أشد صعوبة لا سيما في البلدان منخفضة الدخل والشرية الدنيا من البلدان متوسطة الدخل. ورغم ذلك، كانت هناك أمثلة بارزة على الابتكار في الوصول إلى المستفيدين المستحقين خلال الأوقات العصيبة مثل جنوب أفريقيا وتوغو (التي جرت مناقشتها بمزيد من التفصيل في التقرير). وخلاصة القول: إن تجارب تقديم مزايا الدعم أثناء الجائحة تُبرز أهمية الاستثمار في أنظمة توصيل التحويلات التي يُمكن عند الحاجة أن تقدم الدعم في الوقت المناسب خارج نطاق فئة مستهدفة بشكل ضيق.

2. في البلدان الأفقر، غالباً ما تتقلص دخول الأسر الفقيرة بعد دفع الضرائب وتلقّي التحويلات

يرجع السبب في خيارات السياسة العامة التي اتُخذت في الفترة السابقة على أزمة كورونا إلى عدم وجود حيز كاف للإنفاق في إطار السياسة العامة في كثير من البلدان الأفقر أثناء الجائحة ومحدودية أنظمة التقديم المتاحة لتوصيل التحويلات المباشرة إلى الأسر الفقيرة والأكثر احتياجاً. ويجمع هذا التقرير للمرة الأولى تحليل آثار الضرائب والتحويلات وإعانات الدعم على دخول الأسر في 94 بلداً من البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل (منها 55 من البلدان منخفضة الدخل والشرية الدنيا من البلدان متوسطة الدخل). ويُقيّم هذا التحليل الدرجة التي يجري بها تحصيل الضرائب بإصاف وإلى أي مدى تصل التحويلات وإعانات الدعم إلى الأسر الفقيرة والأكثر احتياجاً.

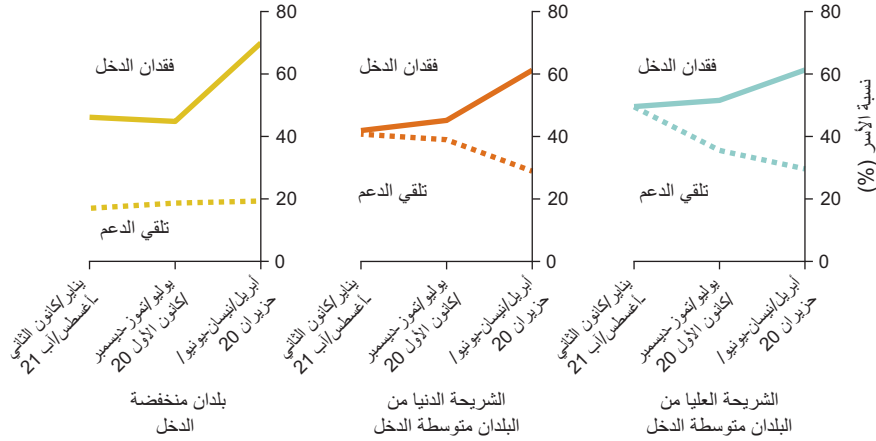
وتؤدي الضرائب والتحويلات وإعانات الدعم مجتمعةً إلى تقليل عدم المساواة في جميع البلدان، وتُموّل في الوقت نفسه الإنفاق على الأمن والرعاية الصحية والتعليم والاستثمارات اللازمة لدعم النمو والحد من الفقر. وتبذل البلدان مرتفعة الدخل جهوداً فعالة لضمان ألا تؤدي الضرائب والتحويلات وإعانات الدعم إلى تقليص الدخل المتاح للإنفاق للأسر الفقيرة. ولكن ليست الحال كذلك في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. ففي ثلثي تلك البلدان، تنخفض دخول الأسر الفقيرة بعد أن تكون الضرائب قد دُفعت وتم تلقي التحويلات وإعانات الدعم (الشكل 9). وفي البلدان منخفضة الدخل، فإن دخل جميع الأسر المعيشية يكون أقل بعد الضرائب والتحويلات والدعم. ويُشكّل القطاع غير الرسمي جزءاً كبيراً من الاقتصاد في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. ونتيجة لذلك، يجري في الغالب تحصيل الضرائب بشكل غير مباشر، وتكون تحويلات دعم الدخل غالباً أقل من أن تُعوّض عن تأثير الضرائب غير المباشرة على الأسر الفقيرة والأكثر احتياجاً. ومع ذلك، فإنه مما يبعث على التفاؤل في كل مستويات الدخل أن بعض البلدان يمكنها تقليص مستويات عدم المساواة والفقر. وعادة ما تقوم أفضل البلدان أداء في هذا الصدد في كل فئة بتقليص معدل الفقر ما بين 6 و8 نقاط مئوية عند خط الفقر المناسب لفئة الدخل التي تنتمي إليها. ولكن في المتوسط، أصبحت احتمالات الحد من الفقر أقل كثيراً من ذي قبل في فئات البلدان الأقل دخلاً. وتقلص كل البلدان مرتفعة الدخل معدل الفقر بأكثر من نقطة مئوية واحدة مقارنة بستة فقط من البلدان الثلاثة والعشرين في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل وبلد واحد من البلدان الأربعة والعشرين منخفضة الدخل والشرية الدنيا من البلدان متوسطة الدخل. وهكذا تنطوي تعبئة الإيرادات دون التسبب في ارتفاع معدل الفقر على تحدٍ جسيم في بلد يُشكّل فيه القطاع غير الرسمي جزءاً كبيراً من الاقتصاد، ونطاقاً تغطية شبكات الأمان فيه محدود.

تعد حصيللة البلدان الأفقر من الإيرادات الضريبية منخفضة، وهي تستخدم أقل الطرق تصاعدياً في تحصيل الضرائب - 64% من الضرائب هي ضرائب غير مباشرة (ضريبة القيمة المضافة، ورسوم الإنتاج، والضرائب التجارية). وعلى النقيض من ذلك، في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، يأتي 28% فقط من الإيرادات الضريبية من هذه المصادر (الشكل 10). وفي البلدان الأغنى، تأتي نسبة أكبر من الإيرادات الضريبية من الضرائب المباشرة: ضريبة الدخل الشخصي، وغيرها من ضرائب الدخل مثل اشتراكات الضمان الاجتماعي. وتكون الضرائب المباشرة في العادة أكثر تصاعدياً، لأنه يمكن تصميمها على أساس أن تزداد مع زيادة الدخل على خلاف الضرائب على السلع التي يجب أن يشتريها الجميع بصرف

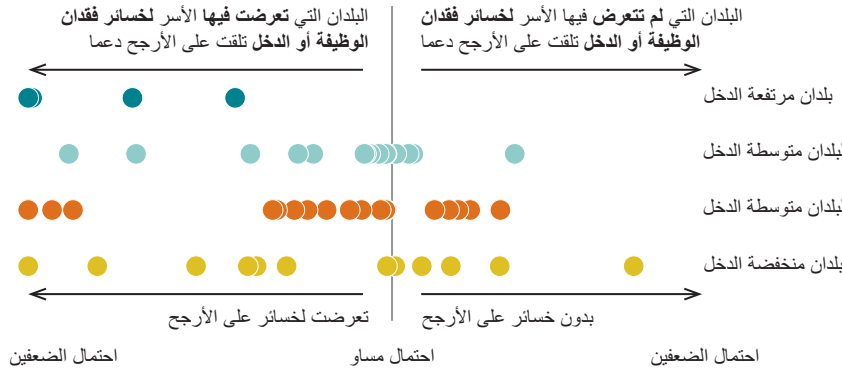
الشكل 8

تقديم الدعم في الوقت المناسب ولمن هم أشد احتياجا كان صعبا للغاية

أ. خسائر فقدان الدخل بسبب الجائحة والدعم الذي تم تلقيه، 2020-2021



ب. توفر المساعدات الحكومية للأسر التي تعرضت لخسائر فقدان الوظيفة أو الدخل مقابل التي لم تتعرض لهذه الخسائر



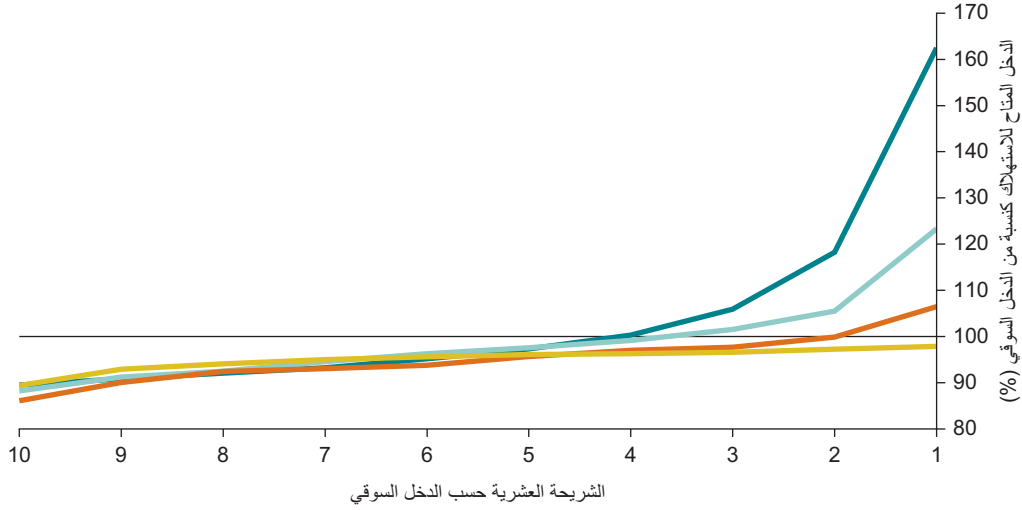
المصدر: تقديرات البنك الدولي استناداً إلى بيانات من مسح هاتفية عالية التواتر أجراها البنك الدولي بشأن جائحة كورونا. ملاحظة: تُبين اللوحة نسبة الأسر في كل فئة دخل التي فقدت دخلها، ونسبة الأسر التي تلقت دعماً في ثلاث فترات في أثناء أزمة الجائحة (متوسط أداء الاقتصادات في كل فئة من فئات الدخل). وتُصوّر اللوحة ب الفرق بين نسبة الأسر التي تلقت دعماً وفقدت الدخل أو الوظيفة، ونسبة الأسر التي تلقت دعماً لكنها لم تفقد الدخل أو الوظيفة (كل نقطة تمثل اقتصاداً من الاقتصادات). الاقتصادات مرجحة أوزانها بالتساوي.

النظر عن مستوى دخولهم. وفي الاقتصادات غير الرسمية التي لا يجري فيها بسهولة مراقبة الدخول وتسجيلها وتحصيل الضرائب عليها، يزداد الاعتماد على الضرائب غير المباشرة. وبسبب هذا الاعتماد، يجري تحصيل نسبة كبيرة من الإيرادات من الفقراء².

في البلدان منخفضة الدخل والشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل، يقل الإنفاق على التحويلات المباشرة في المتوسط ويتضاءل أمام الإنفاق على أنظمة الدعم. ويقارن الشكل 11 بين الإنفاق على دعم الطاقة والمنتجات الزراعية وجميع النفقات على الحماية الاجتماعية. ففي البلدان مرتفعة الدخل يفوق الإنفاق على الحماية الاجتماعية كثيراً الإنفاق على أنظمة الدعم. وفي الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، يساوي الإنفاق على دعم الطاقة والمنتجات الزراعية الإنفاق على الحماية الاجتماعية، أمّا في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل والبلدان منخفضة الدخل فإن الإنفاق على الحماية الاجتماعية يقل عن نصف وعُشر الإنفاق على دعم الطاقة على الترتيب. ولا يزيد حجم الإنفاق على أنظمة الدعم الذي يصل إلى أفقر 40% من السكان في كل بلد على 20%، ويعني هذا مع ضعف الإنفاق على التحويلات النقدية، أنه لا يوجد ما يُعوّض عن نقصان الدخول والاستهلاك بسبب الضرائب غير المباشرة. ويشجع استخدام أنظمة الدعم على نطاق واسع، ويرجع ذلك في جانب منه

الشكل 9

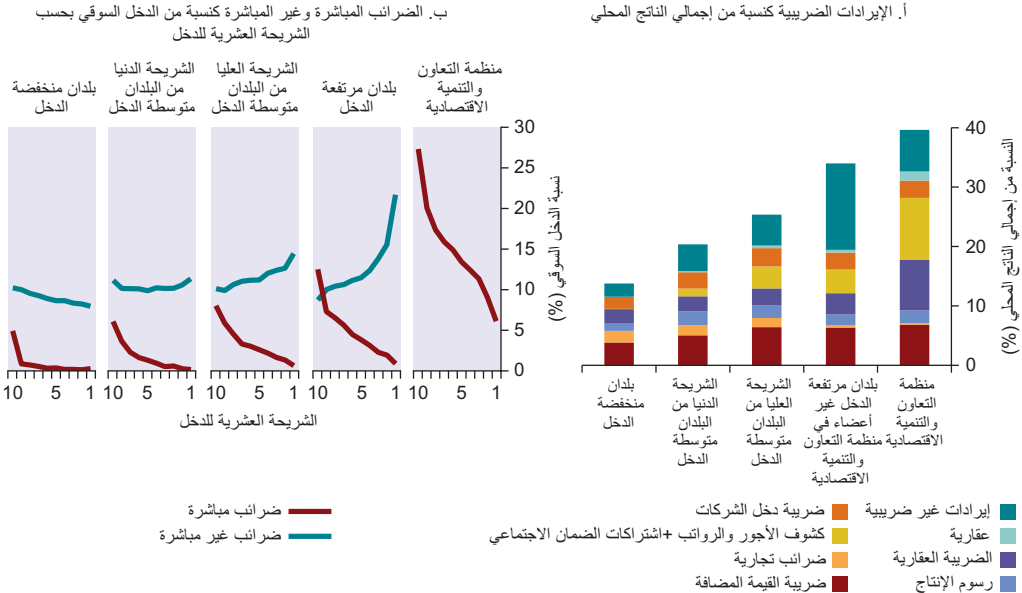
في الاقتصادات الأفقر، يزداد احتمال أن تتناقص دخول الأسر الأفقر بعد دفع الضرائب وتلقي التحويلات



المصادر: التقديرات الأصلية استناداً إلى بيانات من معهد الالتزام بالإلتزام بالإنصاف، مركز بيانات منهجية الالتزام بالإنصاف بشأن إعادة توزيع إيرادات المالية العامة: <https://commitmenttoequity.org/datacenter>؛ وبيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ وبيانات البنك الدولي. ملاحظة: يُظهر الشكل الدخل المتاح للاستهلاك (الدخل بعد دفع الضرائب المباشرة وغير المباشرة وتلقي التحويلات النقدية وإعانات الدعم) كنسبة من الدخل السوقي (الدخل قبل دفع أي ضرائب أو تلقي أي تحويلات أو إعانات دعم) بحسب الشريحة العشرية للدخل السوقي، ومُجمّعة بحسب فئة الدخل باستخدام الوسيط. وتشمل العينة 5 من البلدان مرتفعة الدخل، و 19 من الشريحة العليا للبلدان متوسطة الدخل، و 16 من الشريحة الدنيا للبلدان متوسطة الدخل، و 3 بلدان منخفضة الدخل.

الشكل 10

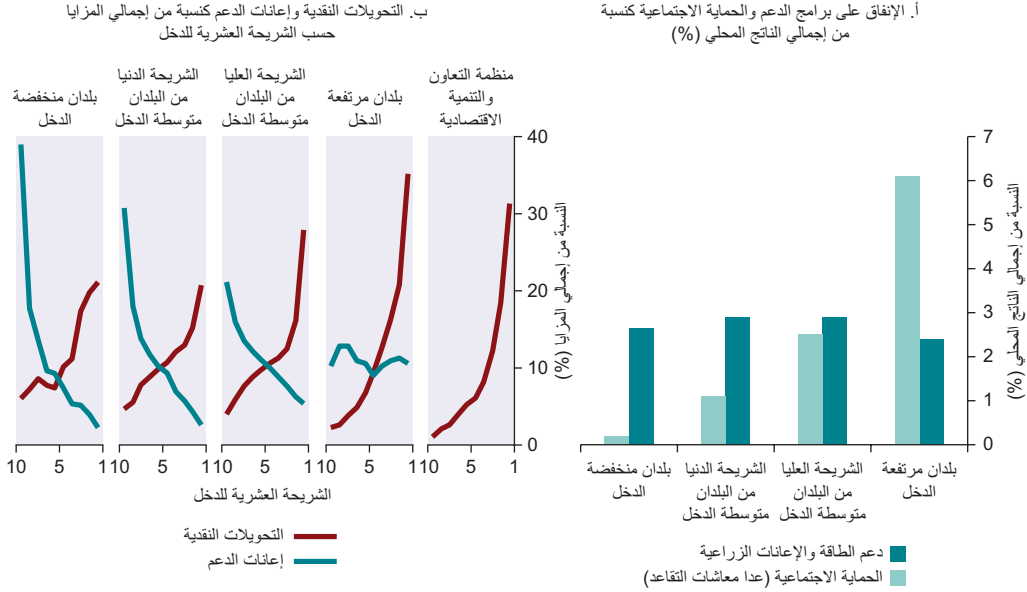
الاقتصادات الأفقر تعتمد بدرجة أكبر على الضرائب غير المباشرة التي تتسم بأنها أقل تصاعدياً



المصادر: المركز الدولي للضرائب والتنمية: <https://www.ictd.ac/>؛ ومعهد الالتزام بالإلتزام بالإنصاف، مركز بيانات منهجية الالتزام بالإنصاف بشأن إعادة توزيع إيرادات المالية العامة: <https://commitmenttoequity.org/datacenter>؛ وبيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ وبيانات البنك الدولي. ملاحظة: تعرض اللوحة أ كل نوع من أنواع الإيرادات الحكومية كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، مُجمّعة بحسب فئة الدخل. وتعرض اللوحة ب الضرائب المباشرة وغير المباشرة كنسبة مئوية من الدخل السوقي الكلي بحسب الشريحة العشرية للدخل السوقي، مُجمّعة بحسب فئة الدخل. تأثير الضرائب غير المباشرة غير متاح لبلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

الشكل 11

تنفق الاقتصادات الأفقر على التحويلات النقدية أقل مما تنفقه على إعانات الدعم ذات النفع المحدود للفقراء



المصادر: الإعانات الزراعية: قاعدة بيانات اتحاد المنظمات الدولية لقياس بيئة السياسات الزراعية: <http://www.ag-incentives.org/>؛ دعم الطاقة: المعهد الدولي للتنمية المستدامة (لوحة بيانات): <https://www.iisd.org/>؛ الحماية الاجتماعية: بوابة الموازنة المفتوحة لبرنامج BOOST، البنك الدولي: <https://www.worldbank.org/en/programs/boost-portal>، وقاعدة بيانات إحصاءات المالية الحكومية التابعة لصندوق النقد الدولي: <https://data.imf.org/gfs>؛ والتحويلات النقدية والدعم كنسبة من إجمالي المزايا: معهد الالتزام بالإنصاف، مركز بيانات منهجية الالتزام بالإنصاف بشأن إعادة توزيع إيرادات المالية العامة: <https://commitmenttoequity.org/datacenter>؛ بيانات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية: بيانات البنك الدولي. ملاحظة: تقارن اللوحة أ بين الإنفاق على دعم الطاقة والإعانات الزراعية والإنفاق على الحماية الاجتماعية (عدا معاشات التقاعد) كنسبة من إجمالي الناتج المحلي، مُجمعة بحسب فئة الدخل. تعرض اللوحة ب التحويلات النقدية وإعانات الدعم كنسبة مئوية من إجمالي المزايا بحسب الشريحة العشرية للدخل السوقي، مُجمعة بحسب فئة الدخل. تأثير إعانات الدعم غير متاح لبلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

إلى أنها تحظى بشعبية، إذ تُقدّم دعماً لكثير من جماعات المصالح التي تعتمد عليها الحكومات في كسب التأييد على النقيض من التحويلات الموجهة إلى فئات بعينها. بيد أن الحصة المرتفعة من مزايا الدعم التي تذهب إلى الأغنياء تشير إلى ضرورة استحداث أنظمة قادرة على تقديم التحويلات على نطاق أوسع. وعلى نحو متزايد، تقوم السلطات في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل والبلدان منخفضة الدخل بتطوير أنظمة تحويلات أكثر فعالية يمكنها الوصول إلى المزيد من الأسر، وقد تحقّق تقدم ملموس في هذا الصدد في أثناء الاستجابة لجائحة كورونا.

3. تحديات تعوق تحديد أولويات الإنفاق الفعال للمالية العامة لا سيما في بيئة تتسم بشدة القيود على المالية العامة

تتعلق بعض أكثر قرارات المالية العامة تأثيراً التي تتخذها الحكومات بكيفية تخصيص الإنفاق لدعم نمو دخل الأسر في الأمد الطويل. وتشمل الأمثلة الجيدة في هذا الصدد الاستثمارات في الرعاية الصحية والتعليم والطرق والكهرباء والبحوث والتطوير، لا سيما الاستثمارات التي لا يستطيع القطاع الخاص أو لا يرغب في القيام بها. وتهدف هذه الاستثمارات في العادة إلى معالجة إخفاقات الأسواق أو توفير المنافع العامة. وحينما تعود هذه السياسات بالنفع على الأسر في قاع سلم توزيع الدخل، فإن تأثيرها على الفقر وعدم المساواة يكون كبيراً. وعلى النقيض من ذلك، يمكن تعبئة الإيرادات بطريقة تؤثر تأثيراً إيجابياً على النمو في الأمد الطويل، ومن ثم يكون لها تأثير سلبي على أوضاع الفقر (انظر الإطار 3).

وتؤكد الأعمال الأخيرة هذه النقطة، وتُظهر أن السياسات الأعلى قيمة هي في الغالب تلك التي تكون لها آثار في الأمد الطويل. على سبيل المثال، الإنفاق الذي يستثمر في تنمية الطفولة المبكرة يمكن أن يكون تحويلياً، ويمهد الطريق إلى حياة يحقق فيها الفرد دخلاً أكبر (هندرين وإسبرونغ كيسر 2020؛ وهولا وآخرون 2021). ومن شأن تأخير الثورة الخضراء لمدة 10 سنوات أن يؤدي إلى خسارة تراكمية تعادل في قيمتها إجمالي الناتج المحلي العالمي في عام واحد (غولين، هانسن، ووينجندر 2021). وتُبرز الأعمال الأخيرة أيضاً أهمية السياق السائد. فعلى سبيل المثال، تعتمد قيمة الاستثمار في التحويلات النقدية على عائد الاستثمارات اللاحقة للمستفيدين في تعليم الأطفال، وعلى آثار التحويلات على النشاط الاقتصادي في الاقتصاد المحلي؛ وعلى قدرة الحكومة على أن تقتنص من خلال الضرائب حصة من أي نمو للدخل ينتج في نهاية المطاف عن زيادة التحصيل الدراسي.

الإطار 3

أدوات تساعد على ترتيب أولوية سياسات المالية العامة

يجب على كل من يقيم تأثير أي سياسة مُعَيَّنة للمالية العامة -سواء الضرائب أو الإنفاق- على أوضاع الفقر والإنصاف أن يبحث عن إجابة عن سؤالين رئيسيين:

1. من الذي يستفيد من سياسة مُعَيَّنة للمالية العامة أو يدفع تكلفتها، وإلى أي مدى؟ تمثل الإجابة عن هذا السؤال خطوة أولى أساسية في تقييم آثار سياسات المالية العامة على توزيع الدخل. وفي هذا التقرير، يجري تجميع وتحليل النتائج المستمدة من منهجية الالتزام بالإنصاف المستخدمة في تحليل تأثير سياسات المالية العامة في 94 بلداً.
 2. ما قيمة هذا الإنفاق من حيث منفعه طويلة الأجل للمستفيدين وغير المستفيدين والإيرادات الحكومية؟ لقد عاد إلى الظهور في السنوات الأخيرة مفهوم القيمة الحدية للأموال العامة، وهي طريقة منهجية لتحديد هذه القيمة، ويجري تطبيقها على طائفة واسعة من السياسات في الولايات المتحدة. ويُستخدَم هذا المفهوم الآن أيضاً على نطاق أوسع، ويجري تطبيقه في هذا التقرير على تدخلات مختارة في البيئات منخفضة ومتوسطة الدخل.
- وغالباً ما تتركز مناقشة آثار سياسات المالية العامة على أوضاع الفقر وعدم المساواة على الإجابة عن السؤال الأول، لكن الإجابة عن السؤالين ضرورية لإجراء تقييم سليم للمجموعة الكاملة للآثار على الرفاهية. وتساعد نتائج هذا التقييم الحكومات في اختيار السياسات. ويلزم أيضاً إجراء تقييم للرفاهية: إلى أي مدى يُقدَّر المجتمع زيادة مستوى الدخل لدى المستفيدين من سياسة ما بالمقارنة بالمستفيدين من سياسة أخرى. في بعض الحالات، تبدو المفاضلة صريحة جداً: إنها بين سياسة ذات قيمة حدية عالية للأموال العامة تستهدف بشكل ملائم الفقراء مقارنة بسياسة ذات قيمة حدية منخفضة للأموال العامة تستهدف الأغنياء. لكن الخيار ليس دائماً بهذا الوضوح؛ وحتى عندما يكون الأمر كذلك، لا يتم دائماً اختيار السياسة ذات القيمة الحدية العالية للأموال العامة، وهو ما قد يرجع إلى صعوبة دمج المزايا التي تُكتسب في الأمد الطويل في قرارات السياسات أو خصائص الاقتصاد السياسي لبلد مُعَيَّن.

بيد أنه قد يصعب تحديد أولويات السياسات المفيدة بدقة؛ لأن منافعتها تتراكم على المدى الطويل ولا تتحقق على الفور. وبالنسبة للسياسيين، فإن هذا الإطار الزمني لا يتسق مع حقائق واقعهم السياسي، فهم يحتاجون إلى إظهار نتائج فورية لبقائهم في مراكز السلطة. وهكذا، فإنهم في الغالب لا يستثمرون بالقدر الكافي في مجالات مثل الرعاية الصحية والتعليم والبحث والتطوير. وبالمثل، يصعب على الحكومات إعطاء أولوية للتأهب لمواجهة الأزمة المقبلة على الرغم من أن هذا قد يكون طريقة أفضل عائداً وأقل تكلفةً لحماية التقدم المحرز. ويحقق السياسيون مزيداً من المكاسب السياسية من إظهار ما يحظون به من تأييد في أثناء الأزمة بدلاً من القيام بالاستثمار من أجل تقادي الأزمة المقبلة أو تخفيف أثرها.

وفي ظل ضيق الحيز المتاح للإنفاق في إطار المالية العامة، يصبح التركيز على السياسات عالية القيمة أكثر أهمية. وفي أوقات الأزمات وارتفاع أسعار الفائدة، يصعب إعطاء أولوية للإنفاق الذي يكفل تحقيق مكاسب في الأمد الطويل. ولهذا السبب، غالباً ما يجري تخفيض الإنفاق على الرعاية الصحية والتعليم في أثناء الأزمات (السامرائي وآخرون 2021؛ ومحسني شيراغو 2016). ومن الضروري اختيار وحماية سياسات الضرائب والإنفاق عالية القيمة لضمان أن تؤدي سياسة المالية العامة إلى تعظيم آثارها على الرفاهية.

ثلاث مجموعات من أولويات السياسات

يختتم هذا التقرير بمناقشة ثلاث أولويات للسياسات تعكس الدروس المستفادة من هذا التحليل، وكذلك الحاجة الملحة إلى تعزيز تعاف قوي وشامل.

1. الإنفاق اليوم: إعادة توجيه الإنفاق بعيداً عن إعانات الدعم لتقديم دعم للدخل وتحفيز النمو

تفادي التعجل في إلغاء دعم الدخل

في عام 2021، وبداية عام 2022، أصبح واضحاً أن دعم الدخل تم حجبهِ قبل الأوان عن بعض الفئات الأكثر احتياجاً التي لا تزال وظائفهم ودخولهم أقل كثيراً مما كانت عليه قبل أزمة كورونا. وكان ارتفاع أسعار الغذاء والطاقة يضر كثيراً بالعديد من هذه الأسر، مثل فقراء الحضر. كما كان متوسط مدة برامج الدعم بسبب جائحة كورونا أربعة أشهر ونصف الشهر، لكن أغلب البرامج استمرت أقل من ثلاثة أشهر، وكان قرابة نصف البرامج الجديدة تحويلات نقدية لمرة واحدة. وقُدِّرَت دراسة لغنتيليني وآخرين (2022) أن 21% فقط من البرامج كانت لا تزال نشطة في أوائل 2022. وفي البرازيل، تم تقليص التحويلات النقدية الطارئة بدرجة كبيرة في 2021. وأدَّى هذا التقليص مع سوق عمل لم تتعاف بعد بشكل كامل إلى زيادة معدل الفقر 6 نقاط مئوية من 2020 إلى 2021 (البنك الدولي 2022أ). وفي إندونيسيا، على الرغم من اعتماد جولة ثانية من تدابير الدعم المالي في 2021 الذي يصل إلى أسر أكثر من الدعم الذي تم تقديمه في 2020، فإن حجم التحويلات النقدية كان أقل سخاء وكان تأثيرها على أوضاع الفقر محدوداً.

و عادة ما يكون دعم الدخل مطلوباً حتى يتعافى معدل النمو. ولكن ليس لزماً أن يتضمن هذا الدعم زيادة الإنفاق الكلي زيادة كبيرة ما دام بالإمكان تحسين فعالية الإنفاق الاجتماعي. وسيكون لإعادة توجيه الإنفاق بعيداً عن إعانات الدعم نحو أشكال أفضل توجيهاً للحماية الاجتماعية تأثير كبير على من هم في أشد الحاجة إليه. وقد يبدو أن إعانات الدعم تمثل حلاً للتحديات الحالية لارتفاع أسعار الغذاء والطاقة وتأثيرها على الفقراء. وقد تكون إعانات الدعم أيضاً مقبولة سياسياً لأن المزايا يجري في العادة توزيعها على نطاق واسع. لكن هذا القبول الشعبي يجعل أنظمة الدعم وسيلة باهظة التكاليف لتوجيه الدعم إلى الأسر الفقيرة. ويظهر تحليل أثر المالية العامة في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل أن نحو نصف الإنفاق على دعم الطاقة يذهب إلى أغنى 20% من السكان الذين يستهلكون نسبة أكبر من الطاقة ويحصلون على منافع أكبر للفرد. تُعد التحويلات النقدية آلية أكثر فعالية لمساندة الفئات الفقيرة والأكثر احتياجاً التي تتأثر بارتفاع أسعار الطاقة: فأكثر من 60% من الإنفاق على التحويلات النقدية يذهب إلى أفقر 40% من السكان (الشكل 11، اللوحة ب). وكما هو الحال في أنظمة الدعم، قد تحظى التحويلات النقدية التي لها قاعدة مستفيدين أوسع بقبول سياسي أكبر، ولكن قد يكون لها أيضاً ثمن أعلى من البرامج الموجهة بشكل جيد. ولكن على النقيض من إعانات الدعم، لا تزيد قيم المزايا بالنسبة للأسر الأكثر ثراء. ويحد هذا من تحويل مسار الموارد الشحيحة نحو فئات غير محتاجة. علاوة على ذلك، لا توجد شواهد تذكر على أن إعانات الدعم تحقق أثراً مفيداً في الأمد الطويل، لكن ثمة شواهد متزايدة تفيد أن التحويلات النقدية قد تساعد الأسر على القيام باستثمارات حيوية في الأمد الطويل، مثل تعليم الأطفال. وقد تساعد التحويلات أيضاً على تحفيز النشاط الاقتصادي المحلي وتؤدي إلى زيادة الإيرادات الحكومية من خلال رفع إيرادات الضرائب غير المباشرة في الأمد القصير والطويل. وتنفيذ عملية إعادة توجيه هذه هو أمر ممكن. فعلى سبيل المثال، أعادت إندونيسيا بنجاح توجيه مساعداتها الاجتماعية من الدعم إلى برنامج موسع للتحويلات النقدية المشروطة، وكان لذلك تأثير أكبر من حيث إعادة توزيع المزايا. ولم يكن الطريق إلى الإصلاح دوماً مباشراً، ولكن إحراز تقدم كان بصاحبه بناء تحالفات سياسية وتدابير ناجحة على نحو متزايد لزيادة الدعم المباشر للأسر الفقيرة والأكثر احتياجاً (بيتون، لونتو، وواي بوا 2017). ويبرز تحليل إصلاحات أنظمة الدعم في الجمهورية الدومينيكية وغانا والأردن أيضاً أهمية المناورات السياسية وإنشاء أنظمة لتقديم التحويلات المباشرة لاستخدامها عند إلغاء أنظمة الدعم (إنشوستي وفكتور 2017).

تحفيز نمو الدخل

ثمة أولوية ملحة تتمثل في الإنفاق والقيام باستثمارات لتحفيز النمو الاقتصادي في البلدان التي تسعى جاهدة للتعافي من أزمة كورونا، وكان كثيرٌ منها يشهد تدني معدل النمو قبل الأزمة. ومرة أخرى، لا يعني هذا الدعم بالضرورة زيادة الإنفاق إذا تم اتباع نهج أكثر فعالية في الإنفاق. وغالباً ما يكون إنفاق المالية العامة الرامي إلى تعزيز نمو مستويات الدخل في الأمد القصير في شكل إعانات دعم للشركات والمزارعين. ولكن الإنفاق الموجه بشكل مباشر لمعالجة إخفاقات الأسواق غالباً ما يكون أفضل من حيث العائد وأقل تكلفة في الأمد الطويل من أنظمة الدعم. وهناك مثالان يوضحان ذلك. يجب أن تكون زيادة الإنتاجية والتوظيف في منشآت الأعمال أولوية لمعالجة خسائر فقدان الوظائف لا سيما في المناطق الحضرية. وغالباً ما يكون دعم المالية العامة للشركات في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل في شكل نفقات ضريبية - حيث تذهب نسبة 40% من النفقات الضريبية إلى الشركات في البلدان منخفضة الدخل والشرية الدنيا من البلدان متوسطة الدخل (ريدوندا، فون هالدينونغ، وآليو 2021). ولكن الشواهد بشأن فعالية النفقات الضريبية متباينة. وكشفت تقييمات في الآونة الأخيرة لتدابير دعم منشآت الأعمال الصغيرة والمتوسطة أن خدمات الأعمال المصممة خصيصاً للوفاء بالاحتياجات والتدريب على الإدارة قد تكون لها آثار فورية ومستدامة على أرباح الشركات إذا أُحسِن تنفيذها (ماكينزي 2021، وماكينزي وآخرون 2021، وكوين وودروف 2019).

زيادة الإنتاج الزراعي في ظل ارتفاع أسعار مستلزمات الإنتاج قد تجلب منافع مهمة. وتؤدي إعانات دعم مستلزمات الإنتاج إلى زيادة الإنتاج الزراعي في الأمد القصير، لكنها تتسبب في تشويه الحوافز، ولها أضرار في الأمد الطويل على قاعدة الموارد الطبيعية. وفي البلدان متوسطة الدخل، يجري تقديم إعانات دعم كبيرة لمستلزمات الإنتاج الزراعي تبلغ نحو 5% من قيمة الإنتاج الزراعي (الفاو، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة 2021). ولكن استثمارات المزارعين تستند إلى الأسعار المتوقعة لمستلزمات الإنتاج، وكذلك إلى أسعار المنتجات، ومعرفة أفضل سبل الاستثمار، والحصول على الائتمان والتأمين والوصول إلى أسواق العمل (دوفلو وآخرون 2008؛ روزنزفيغ وأودري 2020). ونتيجة لذلك، يمكن أن تساعد سياسات جيدة التصميم في مجال الإرشاد الزراعي ودعم التسويق على زيادة الاستثمار والإنتاجية لدى صغار المزارعين في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل (بريدل وآخرون 2019). وعلى النقيض من الإنفاق على إعانات الدعم، يمكن أن تساعد سياسات المالية العامة هذه على تحقيق زيادات في الأمد الطويل للدخل الزراعي.

2. الإنفاق من أجل الغذاء: إعطاء أولوية للإنفاق الذي يُنتج أثراً في الأمد الطويل (حتى في أوقات الأزمات)

حينما تواجه المالية العامة ضيق الحيز المتاح لها للإنفاق، يكون من الضروري التركيز على السياسات عالية القيمة التي تساعد البلدان على تنفيذ عقدها الاجتماعي (الإطار 3). وتختلف الخيارات الصحيحة على صعيد السياسات من سياق لآخر، لكن يجب أن تراعي المنافع طويلة الأجل تلك الخيارات، حتى في أثناء أزمة مالية عامة، على الرغم من أن المنافع لن تتحقق إلا في وقت لاحق.

الاستثمار في النمو طويل الأجل

لقد أثرت جائحة كورونا تأثيراً شديداً على جودة حياة الجيل القادم. ويجب أن يكون الحد من هذه الأضرار في المستقبل أولوية عاجلة. وعلى الرغم من أن التدخلات المحددة لمعالجة هذه الآثار السلبية تجري مناقشتها في أماكن أخرى (انظر على سبيل المثال، تقريراً سيصدر قريباً عن البنك الدولي ب)، فإن تأثير الفقد التعليمي على نمو الدخل في المستقبل يُبين العوائد المرتفعة للسياسات التي يعزز جهود الحاق بركب التعلم. علاوةً على ذلك، يمكن أن تجلب الاستثمارات في مجالات البحوث والتطوير وبعض مرافق البنية التحتية عالية القيمة عوائد بالغة الأهمية في الأمد الطويل.

الاستعداد لمواجهة الأزمة القادمة

قد يجلب أيضاً الإنفاق اليوم على التأهب لمواجهة الأزمات في المستقبل منافع في الأمد الطويل. وقد أظهرت الجائحة بجلاء أن مكاسب عدة سنوات في الحد من الفقر قد تتلاشى سريعاً إذا عجزت البلدان عن تقديم استجابة جيدة على صعيد المالية العامة للتصدي لانتكاسة كبيرة. فالتخطيط المالي لمواجهة الأزمات يزود البلدان بخطة إستراتيجية لإطلاق العنان للأدوات المالية - أدوات الطوارئ، والاحتياطات المالية، وخطط إعادة تخصيص الموازنة - التي يمكنها توفير التمويل بالقدر والتوقيت اللازم في حالة وقوع أزمة. ويمكن أن تشمل العناصر الرئيسية لهذه الخطة على ما يلي:

- توسيع نطاق أدوات الضبط التلقائي. في البلدان التي يوجد فيها قطاع كبير للاقتصاد غير الرسمي يمكن أن تتخذ أدوات الضبط التلقائي شكل برامج ضمان توفير فرص العمل (إذا كان يمكن توسيع نطاق عرض العمل في هذه الأنظمة)، وربط التحويلات النقدية بأحوال الطقس أو الأسعار، مثلما تضمّن مشروع كينيا للتأمين على الماشية الذي يهدف إلى وقاية الرعاة في شمال كينيا من الجفاف.
- وضع برامج تكيفية للتحويلات النقدية. يمكن توسيع نطاق هذه البرامج بشكل تلقائي من خلال بروتوكولات متفق عليها مسبقاً وتدعمها السجلات الاجتماعية، وبروتوكولات التسجيل المفتوح، وأنظمة الدفع الرقمي في الاستجابة عند وقوع أزمة. ولكن توسيع نطاق هذه البرامج سيتطلب بيانات ترصد شدة الأزمة حينما تتكشف، ويجب أن تكون مُكمّلة للبيانات في السجلات الاجتماعية التي تُحدّد من هم على حافة الفقر وكذلك من يتضررون من الأزمة. وتشمل أمثلة هذه البيانات تدابير اقتصادية بتعريفها التقليدي، والبيانات التي تتطوي على خصائص مهمة مثل تنقّل السكان، وبيانات الغطاء الأرضي التي تعتمد على الأقمار الاصطناعية ويمكن أن تقدم معلومات عن الفيضانات ورطوبة التربة.

الاستثمار في البيانات والبحوث لتوجيه الاستثمارات في المستقبل

من الضروري توفير بيانات أفضل - لا سيما بشأن تكاليف تنفيذ السياسة - من أجل تحديد أولوية نفقات المالية العامة عالية القيمة والموجهة توجيهها جيداً. ويلزم أيضاً القيام بمزيد من الاستثمارات في تقييم السياسات ذات الأولوية التي تُنفذ على نطاق واسع، لا سيما التقييمات طويلة الأمد أو التقييمات التي تستخدم مؤشرات بديلة جيدة للناتج طويلة الأجل (آثاء، وإيمبوز، وكانغ 2019). ومن الضروري أيضاً إجراء مزيد من التحليل بشأن تأثير سياسات المالية العامة، لا سيما للاستثمارات الإنتاجية مثل تلك التي تتم في مجال البنية التحتية، وبرامج دعم الشركات والإعفاءات الضريبية، والإنفاق القطاعي الخاص (مثل الإنفاق على الزراعة). علاوةً على ذلك، يجب - حيثما يتيسر - سد الفجوات في تحليل التأثير الضريبي للقطاع غير الرسمي، وأصحاب الدخل العالية، وضريبة الشركات، والضريبة العقارية، والرسوم الجمركية.

3. زيادة الإيرادات عند الضرورة دون أن يزيد وضع الفقراء سوءاً

وتشكل زيادة تعبئة الموارد المحلية عاملاً مهماً أيضاً، ويمكن أن تسهم في زيادة الحيز المتاح للإنفاق في إطار المالية العامة في المدى القصير. فحصيللة البلدان الأفقر من الإيرادات الضريبية أقل كثيراً مما تحقّقه البلدان الأغنى. وتعادل حصيلة البلدان منخفضة الدخل من الضرائب 11% من إجمالي الناتج المحلي، وهي أقل كثيراً من 32% من إجمالي الناتج المحلي التي تحصيلها البلدان مرتفعة الدخل الأعضاء بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وتعكس الاختلافات في الإيرادات الضريبية الاختلافات في قدرات الدول ومستوى تنميتها (بيزلي وبيرسون 2013).⁶ وبالمثل، تُعد معدلات الإنفاق العام أقل بدرجة كبيرة في البلدان الأفقر. فما هي الخطوات التي يمكن للبلدان اتخاذها لتعبئة الإيرادات على نحو يُقلّص عدم المساواة ولا يؤدي إلى زيادة الفقر؟ نظراً لأن مستوى الضرائب التي يمكن لدولة ما تحصيلها يتحدّد جزئياً بالثقة في الدولة ومستوى الخدمات التي تقدمها ومدى جودتها، فإن الدولة لا يمكنها تغيير مصادر الإيرادات الضريبية على وجه السرعة. لكن بعض إصلاحات المالية العامة تتيح خيارات مجدية على نحو متزايد لزيادة الإيرادات، ويرجع ذلك جزئياً إلى التحسينات في التكنولوجيا الرقمية. وإذا أُحسن تنفيذ هذه الإصلاحات، فإنها قد تكون عالية القيمة ولا تجبر الفقراء على الإنفاق من أموالهم الخاصة للحصول على الخدمات. ويتوقف النهج الذي سيتبعه كل بلد على مستوى دخله وهيكلاً اقتصاده، ولكن توجد ثلاثة خيارات يمكن للبلدان اتباعها:

1. زيادة الضرائب العقارية والأشكال الجديدة للضرائب التصاعدية مثل الضرائب الصحية وضرائب الكربون.

– ونادراً ما يجري تحصيل الضرائب العقارية في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل على الرغم من أنها تؤدي دوراً كبيراً في الاقتصادات المتقدمة. وليس لهذه الضرائب في العادة تأثير يذكر على الفقراء لأنها تستهدف ملاك

العقارات. ولكن في البلدان التي تمتلك فيها الأسر الفقيرة عقارات (مثل المزارعين الذين يمتلكون قطعة أرض صغيرة) يمكن تصميم معدلات الضرائب بحيث يكون تأثيرها على الفقراء ضئيلاً. وتتطلب زيادة الضرائب العقارية القيام باستثمارات في التسجيل العيني، وأساليب ترمين جديدة، والتنسيق بين الحكومات المحلية والمركزية. وقد تتطلب هذه الخطوات بدورها استثمارات أولية كبيرة في قدرات التنفيذ، وهو ما يحد من الزيادة الأولية الصافية للإيرادات. ويمكن للتكنولوجيا أن تكون مصدر عون. وفي كينغالي برواندا، على سبيل المثال، تُستخدم المُسَيِّرات في تحديث السجلات العينية في المناطق الحضرية.

– وقد تبدو الضرائب الصحية التي تتخذ شكل ضرائب غير مباشرة على التبغ والكحول والمشروبات السكرية تنازلية وصغيرة، ولكنها في الواقع تصاعديّة على مدار حياة دافع الضرائب، وتتيح تحقيق مكاسب كبيرة للمالية العامة حينما تؤخذ المنافع الصحية في الاعتبار. كما أن تطبيق هذه الضرائب سهل نسبياً.

– وأخيراً، تشير الحاجة الملحة النابعة من تغير المناخ إلى أنه يجب دراسة سياسات المالية العامة التي تكفل خفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون وتشجع على استخدام الطاقة النظيفة. وثمة شواهد قوية معظمها من البلدان مرتفعة الدخل على أن ضرائب الكربون تؤدي إلى تقليص الانبعاثات، ولا توجد شواهد تذكر على أنها تؤثر تأثيراً سلبياً على نمو إجمالي الناتج المحلي والتوظيف (دوسو 2020، ومارتن، دي بري، وواجنر 2014؛ وميتكاف وستوك 2020؛ وميش وويغندر 2021؛ وشرودر 2021). ووجد تحليل يشمل العديد من البلدان أن ضرائب الكربون قد تؤدي إلى تعبئة الإيرادات دون أن تتسبب في زيادة عدم المساواة في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل (دوربان وآخرون 2019)، ولكن يجب على الأسر الفقيرة أيضاً أن تسهم في دفع تكلفتها، ولذلك يلزم استخدام التحويلات النقدية للتعويض عن هذه التكلفة. وستؤثر كل فئة من فئات الضرائب هذه تأثيراً غير متناسب على بعض الفئات (مثل أصحاب العقارات في المناطق الحضرية، ومنتجات المشروبات الكحولية، والصناعات ذات الانبعاثات الكربونية الكثيفة) ولذا فإن تنفيذ هذه الإصلاحات لن يكون دائماً سهلاً.

2. تحسين تصاعديّة ضرائب الدخل الشخصي وضرائب الشركات. في بعض بلدان الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، يمكن أن تكون الزيادة التصاعديّة لضريبة الدخل الشخصي واضحة ومباشرة مثل تعديل أسعار الضريبة، ويمكن تنفيذها في الأمد القصير. وفي كثير من البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل، ستتطلب زيادة تصاعديّة ضرائب الدخل الشخصي الاستثمار في أنظمة البيانات الإدارية والمتابعة طويلة الأجل لمراقبة جميع مصادر الدخل للفئات التي تأتي في قمة سلم توزيع الدخل (ومنها أنشطة ريادة الأعمال ودخل رأس المال). ومن المرجح أن تكون ضريبة دخل الشركات تصاعديّة، وهي تُشكّل دعامة مهمة لضريبة الدخل الشخصي، التي يعتمد عليها بالفعل كثير من البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. وفي جميع البلدان، قد يكون من الأجدى إعادة تقييم الحوافز الضريبية المُقدّمة للشركات الكبيرة والمؤسسات متعددة الجنسيات، وتوفيق أوضاع الشركات متوسطة الحجم في القطاع غير الرسمي. فالحوافز الضريبية هي نتاج المفاوضات بين الشركات الكبيرة والحكومات، ولذا قد تكون كبيرة ويصعب تغييرها، وليست دائماً ذات قيمة اجتماعية عالية.

3. دراسة فرض ضرائب غير مباشرة وما يصاحبها من التحويلات النقدية المباشرة للتعويض عن الآثار السلبية. في الأمد القصير، لن يكون بمقدور البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل توليد قدر كبير من ضرائب الدخل من الخيار الثاني بسبب ارتفاع مستويات القطاع غير الرسمي في الاقتصاد. وعلى الرغم من أهمية تنمية قطاع رسمي أكثر حيوية ونشاطاً في هذه الاقتصادات، فإن زيادة الإيرادات في الأمد القصير ستتطلب في الغالب زيادة الضرائب غير المباشرة (إذا لم تكن معدلات الضريبة مرتفعة للغاية). وعلى الرغم من أن هذه المصادر غير المباشرة للضرائب أقل تنازلية في البلدان منخفضة الدخل، فإنها تُشكّل مع ذلك حصة كبيرة من دخول الفقراء، ولا تساعد في معالجة عدم المساواة. وسيتعين أن تكون زيادة الضرائب غير المباشرة مصحوبة بزيادات في التحويلات النقدية المباشرة للتعويض عن زيادة الضرائب على أوضاع الفقراء. ومع زيادة التحويلات النقدية المباشرة، فإنه من الضروري أن تستهدف الأسر في قاع سلم توزيع الاستهلاك لإبطال تأثير أي زيادات في الضرائب غير المباشرة.

في الأمد الطويل، سيكون تحسين إدارة الديون عاملاً أساسياً لزيادة الحيز المتاح للبلدان للإنفاق في إطار المالية العام لدعم التعافي من الجائحة والاستجابة في مواجهة الأزمات في الحاضر والمستقبل. وتصف مطبوعة تقرير عن التنمية في العالم 2022: التمويل من أجل تحقيق تعافٍ منصف الخطوات التي يمكن اتخاذها لإدارة الديون. وهي تشمل اتخاذ إجراءات استباقية للحد من التعرض للمخاطر التي قد تؤدي إلى تفاقم الدين العام، مثل متابعة الإصلاح التنظيمي في الأسواق المالية، وتحسين شفافية الديون، وتنفيذ إطار عمل مشترك لإعادة هيكلة الديون أو تخفيفها (البنك الدولي 2022ب). وأخيراً، فإن رفع كفاءة الإنفاق أمرٌ بالغ الأهمية أيضاً. ويمكن أن يؤدي رفع كفاءة الإدارة العامة (مثل التحسينات في إجراءات المشتريات العامة والحوافز لمديري القطاع العام) إلى رفع كفاءة وجودة الإنفاق العام ورفع القيمة التي تتولد عن كل شكلٍ من أشكال الإنفاق.

من الضروري انتهاج سياسة سليمة للمالية العامة من أجل تصحيح المسار، لكن هناك الكثير الذي سيلزم القيام به

وإذا نُفذت اليوم إصلاحات طموحة للمالية العامة مُصمَّمة لتعزيز النمو وفي الوقت نفسه الحد من عدم المساواة، فإنها قد تعيد في نهاية المطاف جهود الحد من الفقر إلى المسار الذي كانت عليه قبل الجائحة. وبوجه عام، تُعد زيادة تصاعدية الضرائب والإنفاق أكثر فعالية في الحد من الفقر المدقع في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل مما هو في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل والبلدان منخفضة الدخل. بعبارة أخرى، فإن التحول إلى انتهاج سياسة أكثر تصاعدياً للمالية العامة سيمكّن معظم الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل من العودة إلى مسار ما قبل الجائحة. إلا أنه بالنسبة للبلدان منخفضة الدخل، من المرجح أن يؤدي تعزيز النمو من خلال خيارات المالية العامة إلى تحقيق تقدم أسرع في الحد من الفقر على المدى المتوسط. وبالنظر إلى القيود على سياسة المالية العامة، سيكون من الضروري اعتماد إصلاحات أخرى للسياسات الوطنية لتحفيز النمو، وعلى الأخص لتعزيز دخول أكثر الأسر فقراً. وستكون هناك حاجة أيضاً إلى تدابير عالمية داعمة. وحتى إذا تبيّن أن تصحيح المسار غير كافٍ للقضاء على الفقر المدقع بحلول عام 2030، فإن التحول يجب أن يبدأ الآن من أجل تعافٍ مستدام من الأزمات المتداخلة التي تعصف بالعالم اليوم.

الحواشي

1. يُقدّم التقرير أرقام الفقر الرسمية لعام 2019 للمرة الأولى، ويُظهر أن العالم دخل أزمة كورونا وهو في وضع ضعيف من منظور الحد من الفقر في العالم. فقد انخفض معدل الفقر في العالم إلى 8.4% في 2019. وعلى الرغم من استمراره في الانخفاض، فإن عوامل تحقيق التقدم التي قلّصت عدد الفقراء في العالم بأكثر من مليار في الفترة من 1990 إلى 2013 لم تعد موجودة مثل النمو السريع في بلدان ذات شريحة كبيرة من فقراء العالم خلال هذه الفترة، لا سيما الصين. وسارت جهود الحد من الفقر المدقع بخطى أبطأ في الفترة من 2014 إلى 2019. وعلى الرغم من أن وتيرة الحد من الفقر ظلت ثابتة عند خطوط الفقر الأعلى، فإن ذلك يعني تحقيق تقدم لا يكاد يذكر في خفض عدد الفقراء عند خط الفقر البالغ 6.85 دولارات للفرد يومياً في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل.
2. أُجريت هذه المقارنة في 60 بلدا ذات خصائص متنوعة باستخدام خطوط الفقر المجتمعي الخاصة بكل بلد على حدة.
3. يردّ بيان تفاصيل نماذج المحاكاة هذه في دراسة مالر وآخرين (2022)، وتستخدم نتائج دراسة آرتوك وآخرين (2022).
4. يركّز التقرير على موضوعات زيادة إيرادات المالية العامة في الأمد القصير والمتوسط، وإعادة توجيه الإنفاق نحو
5. يحدث هذا على الرغم من أن الضرائب غير المباشرة أقل تنافسية بدرجة كبيرة (بل قد تكون تصاعدياً) في البلدان التي يوجد فيها قطاعات غير رسمية كبيرة في اقتصادها، لأنه في الاقتصادات غير الرسمية لا يجري غالباً تسجيل المشتريات ولذا ينخفض أيضاً حجم الإيرادات التي يمكن تحصيلها من الضرائب غير المباشرة.
6. لهذا السبب، لا توجد نسبة مُثلّى واضحة للضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي في جميع البلدان، لكن بعض الشواهد تشير إلى نقطة تحوّل فاصلة تتراوح بين 12% و13% من إجمالي الناتج المحلي فوقها تزداد وتيرة النمو والحد من الفقر (جاسبار، جاراميلو، ووينغندر 2016).

ثبت المراجع

- Ahmed, Tashrik, Timothy Roberton, Petra Vergeer, Peter M. Hansen, Michael A. Peters, Anthony Adofu Ofori, Charles Mwansambo, et al. 2022. "Healthcare Utilization and Maternal and Child Mortality during the COVID-19 Pandemic in 18 Low- and Middle-Income Countries: An Interrupted Time-Series Analysis with Mathematical Modeling of Administrative Data." *PLoS Medicine* 19 (8): e1004070.
- Al-Samarrai, Samer, Pedro Cerdan-Infantes, Aliya Bigarinova, Juanita Bodmer, Marianne Joy Anacleto Vital, Manos Antoninis, Bilal Fouad Barakat, et al. 2021. *Education Finance Watch 2021* (English). Washington, DC: World Bank Group.
- Aminjonov, U., O. Bargain, and T. Bernard. 2021. "Gimme Shelter: Social Distancing and Income Support in Times of Pandemic." IZA Discussion Paper No. 14967, Institute of Labour Economics, University of Bonn, Germany.
- Artuc, Erhan, Guillermo Falcone, Guido Porto, and Bob Rijkers. 2022. "War-Induced Food Price

- Inflation Imperils the Poor” *VOX EU CEPR* (blog), April 1, 2022. <https://voxeu.org/article/war-induced-food-price-inflation-imperils-poor>
- Athey, S., R. Chetty, G. W. Imbens, and H. Kang. 2019. “The Surrogate Index: Combining Short-Term Proxies to Estimate Long-Term Treatment Effects More Rapidly and Precisely.” NBER Working Paper 26463, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Beaton, Chris, Lucky Lontoh, and Matthew Wai-Poi. 2017. “Indonesia: Pricing Reforms, Social Assistance, and the Importance of Perceptions.” In *The Political Economy of Energy Subsidy Reform*, edited by Gabriela Inchauste and David Victor. Washington, DC: World Bank.
- Beazley, Rodolfo, Marta Marzi, and Rachael Steller. 2021. *Drivers of Timely and Large-Scale Cash Responses to COVID-19: What Does the Data Say?* Social Protection Approaches to COVID-19: Expert Advice (SPACE). London: DAI Global UK Ltd.
- Besley, T., and T. Persson. 2013. “Taxation and Development.” In *Handbook of Public Economics*, vol. 5, edited by A. J. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein, and E. Saez. Amsterdam: North Holland.
- Bhalla, Surjit, Karan Bhasin, and Arvind Virmani. 2022. “Pandemic, Poverty, and Inequality: Evidence from India.” IMF Working Paper No. 2022/069, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bridle, Leah, Jeremy Magruder, Craig McIntosh, and Tavneet Suri. 2019. “Experimental Insights on the Constraints to Technology Adoption.” Working Paper, Agricultural Technology Adoption Initiative, Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA; and Center for Effective Global Action, University of California, Berkeley.
- Dorband, Ira, Michael Jakob, Matthias Kalkuhl, and Jan Christoph Steckel. 2019. “Poverty and Distributional Effects of Carbon Pricing in Low- and Middle-Income Countries: A Global Comparative Analysis.” *World Development* 115: 246–57.
- Duflo, Esther, Michael Kremer, and Jonathan Robinson. 2008. “How High Are Rates of Return to Fertilizer? Evidence from Field Experiments in Kenya.” *American Economic Review* 98 (2): 482–88.
- Dussaux, D. 2020. “The Joint Effects of Energy Prices and Carbon Taxes on Environmental and Economic Performance: Evidence from the French Manufacturing Sector.” OECD Environment Working Paper 154, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- FAO (Food and Agriculture Organization), UNDP (United Nations Development Programme), and UNEP (United Nations Environment Programme). 2021. “A Multi-Billion-Dollar Opportunity—Repurposing Agricultural Support to Transform Food Systems.” Rome: FAO. <https://doi.org/10.4060/cb6562en>.
- Fuglie, Keith, Madhur Gautam, Aparajita Goyal, and William F. Maloney. 2020. *Harvesting Prosperity: Technology and Productivity Growth in Agriculture*. Washington, DC: World Bank.
- Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, and Philippe Wingender. 2016. “Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?” IMF Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington DC.
- Gentilini, Ugo, Mohamed Bubaker, Alsafi Almenfi, T. M. M. Iyengar, Yuko Okamura, John Austin Downes, Pamela Dale, et al. 2022. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. Washington, DC: World Bank.
- Gollin, D., C. W. Hansen, and A. M. Wingender. 2021. “Two Blades of Grass: The Impact of the Green Revolution.” *Journal of Political Economy* 129 (8): 2344–84.
- Hendren, Nathaniel, and Ben Sprung-Keyser. 2020. “A Unified Welfare Analysis of Government Policies.” *Quarterly Journal of Economics* 135 (3): 1209–1318.
- Heuveline, Patrick. 2022. “Global and National Declines in Life Expectancy: An End-of-2021 Assessment.” *Population and Development Review* 48 (1): 31–50.
- Holla, Alaka, Magdalena Bendini, Lelys Dinarte, and Iva Trako. 2021. “Is Investment in Preprimary Education Too Low? Lessons from (Quasi) Experimental Evidence across Countries.” Policy Research Working Paper 9723, World Bank, Washington, DC.

- Inchauste, Gabriela, and David Victor. 2017. *The Political Economy of Energy Reform*. Washington, DC: World Bank.
- Kose, M. Ayhan, Franziska Ohnsorge, Carmen M. Reinhart, and Kenneth S. Rogoff. 2022. "The Aftermath of Debt Surges." *Annual Review of Economics* 14.
- Loayza, Norman V. 2020. "Costs and Trade-Offs in the Fight Against the COVID-19 Pandemic: A Developing Country Perspective." Research and Policy Brief 35, World Bank, Washington, DC.
- Mahler, Daniel Gerszon, Nishant Yonzan, and Christoph Lakner [randomized order]. 2022. "The Impact of COVID-19 on Global Inequality and Poverty." World Bank, Washington DC.
- Martin, Ralf, Laure B. de Preux, and Ulrich J. Wagner. 2014. "The Impact of a Carbon Tax on Manufacturing: Evidence from Microdata." *Journal of Public Economics* 117: 1–14.
- Martin, W., and K. Anderson. 2011. "Export Restrictions and Price Insulation During Commodity Price Booms." Policy Research Working Paper 5645, World Bank, Washington, DC.
- Martin, Will, and Kym Anderson. 2011. "Export Restrictions and Price Insulation during Commodity Price Booms." Policy Research Working Paper 5645, World Bank, Washington, DC.
- McEwan, Patrick J. 2012. "Cost-Effectiveness Analysis of Education and Health Interventions in Developing Countries." *Journal of Development Effectiveness* 4(2): 189–213.
- McKenzie, David. 2021. "Small Business Training to Improve Management Practices in Developing Countries: Reassessing the Evidence for 'Training Doesn't Work.'" *Oxford Review of Economic Policy* 37 (2): 276–301.
- McKenzie, David, Christopher Woodruff, Kjetil Bjorvatn, Miriam Bruhn, Jing Cai, Juanita Gonzalez-Uribe, Simon Quinn, et al. 2021. "Training Entrepreneurs." *VoxDevLit* 1 (2).
- Metcalf, Gilbert E., and James H. Stock. 2020. "Measuring the Macroeconomic Impact of Carbon Taxes." *American Economic Review Papers and Proceedings* 110: 101–06.
- Misch, Florian, and Philippe Wingender. 2021. "Revisiting Carbon Leakage." Working Paper No. 2021/207, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Mohseni-Cheraghloo, A. 2016. "The Aftermath of Financial Crises: A Look on Human and Social Wellbeing." *World Development* 87: 88–106.
- Quinn, Simon R., and Christopher Woodruff. 2019. "Experiments and Entrepreneurship in Developing Countries." *Annual Review of Economics* 11: 225–48.
- Ravallion, Martin. 2022. "Filling a Gaping Hole in the World Bank's Global Poverty Measures: New Estimates of Poverty in India since 2011." Centre for Global Development Notes, Centre for Global Development, Washington, DC. [https://www.cgdev.org/publication/filling-gaping-hole-world-banks-global-poverty-measures-new-estimates-poverty-india#:~:text=Ravallion%20\(2016\)%20proposes%20that%20the,zero%20at%20the%20poverty%20line](https://www.cgdev.org/publication/filling-gaping-hole-world-banks-global-poverty-measures-new-estimates-poverty-india#:~:text=Ravallion%20(2016)%20proposes%20that%20the,zero%20at%20the%20poverty%20line).
- Redonda, Agustin, Christian von Haldeman, and Flurim Aliu. 2021. "Companion Paper to the Global Tax Expenditures Database." Global Tax Expenditures Database, German Development Institute.
- Rosenzweig, Mark R., and Christopher Udry. 2020. "External Validity in a Stochastic World: Evidence from Low-Income Countries." *Review of Economic Studies* 87 (1): 343–81.
- Roy, Sutirtha S., and Roy van der Weide. 2022. "Poverty in India Has Declined over the Last Decade but Not as Much as Previously Thought." Policy Research Working Paper 9994, World Bank, Washington, DC.
- Sandefur, Justin. 2022. "The Great Indian Poverty Debate, 2.0." *Centre for Global Development Blog*, April 19, 2022. <https://www.cgdev.org/blog/great-indian-poverty-debate-20>.
- Sarma, Nayantara, and Pedro Olinto. Forthcoming. "Impact of India's COVID-Relief Food Transfers on Relative Changes in Consumption Expenditure. Unpublished manuscript, World Bank, Washington, DC.
- Schroder, C. 2021. "Regime-Dependent Environmental Tax Multipliers: Evidence from 75 Countries." Policy Research Working Paper 9640, World Bank, Washington, DC.
- Shamdasani, Yogita. 2021. "Rural Road Infrastructure and Agricultural Production: Evidence from India." *Journal of Development Economics* 152: 102686.

- Sosa, Mariano, and Matthew Wai-Poi. Forthcoming. "Fiscal Policy and Equity in Developing Countries: A Survey of International Patterns and Lessons." Background paper prepared for this report, World Bank, Washington, DC.
- WHO (World Health Organization). 2022. "Global Excess Deaths Associated with COVID-19, January 2020–December 2021." <https://www.who.int/data/stories/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-january-2020-december-2021>
- World Bank. 2013. *World Development Report 2014: Risk and Opportunity—Managing Risk for Development*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16092>.
- World Bank. 2022a. *Brazil Poverty and Equity Assessment: Looking Ahead of Two Crises*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2022b. *World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. Forthcoming a. *Europe and Central Asia Economic Update, Fall 2022: Social Protection for Recovery*. Europe and Central Asia Economic Update 14. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. Forthcoming b. *Collapse and Recovery: How the COVID-19 Pandemic Eroded Human Capital and What to Do About It*. Washington, DC: World Bank.

المراجعة البيئية

بيان المنافع البيئية

تلتزم مجموعة البنك الدولي بالحد من آثارها على البيئة. ودعماً لهذا الالتزام، نستغل خيارات النشر الإلكتروني وتكنولوجيا الطبع عند الطلب، والموجودة في مراكز إقليمية حول العالم. وتتيح هذه المبادرات معاً تقليل مرات الطباعة وتقليص مسافات الشحن، بما يؤدي إلى الحد من استهلاك الورق، واستخدام الكيماويات، وانبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري، والنفايات.

إننا نتبع المعايير الموصى بها لاستخدام الورق التي وضعتها مبادرة الصحافة الخضراء. وأغلبية كتبنا مطبوعة على ورق معتمد من مجلس رعاية الغابات وجميعها تقريباً يحتوي على محتوى معاد تدويره بنسبة 50-100 في المائة. والألياف المستخدمة في مطبوعاتنا إما أنها غير مبيضة أو مبيضة باستخدام عمليات خالية تماماً من الكلور أو خالية من الكلور المعالج أو خالية من الكلور الأولي المعزز.

لمزيد من المعلومات عن الفلسفة البيئية للبنك الدولي يرجى زيارة الموقع التالي.
www.worldbank.org/corporateresponsibility



تسببت جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) في العودة إلى الوراء بعقود من التقدم في جهود مكافحة الفقر في العالم - وهي تُعد على الأرجح أكبر انتكاسة منذ الحرب العالمية الثانية. إنها انتكاسة لم يتم التعافي الكامل منها في الكثير من البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. فقد أدى ارتفاع المديونية في كثير من البلدان إلى إعاقة تحقيق تعافٍ سريع، وفي الوقت نفسه ويسبب زيادة أسعار الغذاء والطاقة التي ترجع في جانبٍ منها إلى الصراع والصدمات المناخية، أصبحت العودة إلى تحقيق تقدم في جهود الحد من الفقر أكثر صعوبة من أي وقت مضى. وقد أحدثت هذه الانتكاسات تغييرات كبيرة ومتواصلة في مسار الحد من الفقر، إذ انحرف العالم أكثر عن مساره نحو هدف القضاء على الفقر المدقع بحلول عام 2030.

وقد شهد عام 2020 نقطة تحوّل تاريخية، إذ انحسرت عقود من تقارب مستويات الدخل على مستوى العالم مفسحةً الطريق أمام التباعد العالمي، وكان أشد سكان العالم فقراً هم الأكثر تضرراً. وتتعاوى الفئات الأكثر ثراءً من الجائحة بوتيرة أسرع، وهو ما أدى إلى اتساع التفاوتات. وكان هذا التفاوت الشديد في الثروات بين أغنياء العالم وفقرائه إيذاناً بأول زيادة في معدلات التفاوت وعدم المساواة في العالم منذ عدة عقود.

يُقدّم تقرير الفقر والرخاء المشترك 2022: تصحيح المسار أول تحليل شامل لتداعيات الجائحة على الفقراء في البلدان النامية. ويُحدّد كيف يمكن للحكومات تحقيق الاستخدام الأمثل لسياسة المالية العامة للمساعدة على تصحيح المسار. فقد أبطلت سياسات المالية العامة تأثيرات جائحة كورونا على الفقراء في كثير من البلدان مرتفعة الدخل، لكن تلك السياسات لم تكفّ لتعويض سوى عن ربع آثار الجائحة في البلدان منخفضة الدخل والشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل. وسيُطلَب تحسين الدعم المقدم للأسر مع استمرار الأزمات إعادة توجيه الإنفاق الوقائي من أنظمة الدعم التنافلي بوجه عام والمفتقرة إلى الكفاءة إلى نظام لدعم التحويلات النقدية المباشرة، وهي أولوية كبرى بالغة الأهمية.

حدّد التقرير أولوية رئيسية ثانية هي إعادة توجيه الإنفاق في إطار المالية العامة نحو مساندة النمو. فبعض النفقات العامة الأعلى قيمة غالباً ما تؤتي ثمارها بعد مرور عدة عقود. وفي خضم الأزمات، يصعب حماية هذه الاستثمارات، لكن من الضروري القيام بها. وأخيراً، لا يكفي أن يتم الإنفاق بحكمة، حينما يتعيّن تعبئة إيرادات إضافية، إنما يجب الإنفاق على نحوٍ يكفل تقليص أي نقصان لدخول الفقراء. ويبيّن التقرير كيف أن استكشاف الأشكال غير المستغلة من الضرائب التصاعدية ورفع كفاءة تحصيل الضرائب قد يساعد في تحقيق هذه الغاية.

الفقر والرخاء المشترك سلسلة تقارير تصدر كل عامين وترسم اتجاهات الفقر والرخاء المشترك في العالم. ويكشف كل تقرير عن تحدّ رئيسي تواجهه مساعي الحد من الفقر وتعزيز الرخاء المشترك، ويبيّن ما يصلح وما لا يصلح في مختلف البيئات. وبتجميع أحدث الشواهد والأدلة في هذا الصدد، يُرسي هذا التقرير المؤسسي الرئيسي أساساً لاستقطاب التأييد على بيئة من أجل القضاء على الفقر المدقع وتحسين معيشة أشد الناس فقراً في كل بلد من بلدان العالم. للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع: worldbank.org/poverty-and-shared-prosperity.

