



## ربط البحث بالأنشطة العملية

تعزيز المساعدة الغذائية وبحوث سياسات الأغذية

### شبكات سلامة فعالة الكلفة

#### ما هي تكلفة مدّ يد العون للفقراء؟

#### المعرف المكتسبة من بحوث المعهد الدولي لبحوث دراسات الأغذية

أجرى المعهد الدولي لبحوث دراسات الأغذية والبنك الدولي مؤخراً دراسة مشتركة استعرضت الأدلة المتوفرة عن تصميم وأداء برامج شبكة السلامة الاجتماعية في 47 بلداً في أفريقيا وآسيا وشرق أوروبا وأمريكا اللاتينية. وأفادت نتائجها أن هذه البرامج بوجه عام نجحت في إيصال نسبة عالية من التحويلات إلى الفقراء، بحيث تزيد المقادير التي يتلقاها الفقراء بنسبة 25 في المائة في المتوسط مما كانوا يتلقونه بدون هذا التوجيه. وتزيد هذه النسبة إلى 35 في المائة حين لا تشمل التحويلات إعانات عامة للأغذية. غير أن النتائج الكبير في الأداء (في حدود أساليب توجيهه المساعدة، وأنواع البرامج، والمناطق الإقليمية) وتزايد عدد البرامج التي وجد أنها سبعة التوجيه (كانت نسبة عالية تساوي ربع المساعدات تصل إلى غير الفقراء) أبرزها ضرورة إيلاء مزيد من الانتباه إلى تفاصيل المسائل المتعلقة بتصميم البرامج وتنفيذها. وتشير البحث إلى أن مشاريع الأشغال العامة وتنمية رأس المال البشري هي أفضل السبل لتحسين أحوال معيشة الفقراء. ولكن البحث تفيد أيضاً بأنه يمكن فعل ما هو أكثر من ذلك بكثير لتصميم هذه المشاريع على نحو يمكن من نقل الموارد بطريقة أفضل وانتشار الأسر من خانة الفقر المدقع.

#### آثار التوجيه على برمجة المساعدة الغذائية

يبدو أن برامج الأشغال العامة التي تنقل الموارد في شكل نقد أو غذاء تتمتع بإمكانية كبيرة لاستهدف الأسر الفقيرة والمستضعفة. وفيها أيضاً ميزة إضافية تتمثل في تراكم الأصول المادية لدى المجتمعات المحلية وتوفير التدريب للأفراد. وبسبب التسرب في توجيه الأهداف فقط

تسرب الإعلانات إلى غير الفقراء بسبب الخطأ في تحديد الفئات المستهدفة إلى زيادة تكاليف ميزانية نقل الإعلانات إلى فئات السكان الفقيرة المستهدفة. وبسبب هذا التسرب تتتكلف الحكومات 3.3 دولارات لنقل دولار واحد إلى الفقراء من خلال الإنفاق العامة للأغذية. ولذلك ينظر إلى هذه الطريقة لتوزيع الأغذية على الفقراء فيأغلب الأحيان على أنها سياسة مؤقتة لسد ثغرة ريثما تتطور أدوات سياسة أكثر فعالية. ومع أن توجيه الإعلانات العامة للأغذية إلى الفئات المستهدفة (من خلال دعاكين تبيع ببطاقات تموين، مثلاً) يمكن أن يزيد فعالية الكلفة، فإن أداء هذه الطريقة لم يكن مرضاً في جميع الحالات، وغالباً ما كان يؤدي إلى ارتفاع التكاليف الإدارية والفساد وتسرب الأغذية إلى غير الفقراء. وإذا ركزنا على التسرب فقط (متواهلين التكاليف الإدارية) نجد أن إيصال دولار واحد إلى الفقراء يكلف 2.6 دولار.

تقليدياً، كان برنامج الأشغال العامة من أكثر البرامج شعبية، حيث يوظف الفقراء في مشاريع لصيانة أو إيجاد أصول مادية - كشبكات الطرق والري. وفي الآونة الأخيرة أصبحت إعانات رأس المال البشري المشروطة بوجود أولاد الفقراء في المدرسة أو بزيارتهم للعيادات الصحية طريقة أكثر شيوعاً. وكلهما هذين النشاطين جذاب لأنهما يستطيعان المساعدة على تخفيف حدة الفقر حالياً وفي المستقبل في آن واحد بزيادة أصول الأسرة والمجتمع المحلي.

أيُّ برامج شبكة السلامة الاجتماعية يصل إلى الأسر الفقيرة؟ وما هو مدى فعالية كل منها؟ وما هي الدروس التي يمكن أن نتعلّمها لتحسينها؟ يمكن للحقائق الداخلية التي اكتشفت في بحوث الرسمية مؤخراً أن تهدّب طريقة نقل الموارد الرسمية (النقدية أو الغذائية) لافتتاح الأسر من خانة الفقر. .

ما هي برامج شبكات سلامه الاجتماعية التي تصل إلى الأسر الفقيرة؟ وما هو مدى فعالية كل منها؟ يبيّن هذا البحث أن لدى برامج الأشغال العامة إمكانيات هائلة لاستهداف الأسر الفقيرة. غير أن في ادائها يتباين تبايناً كبيراً. وتشكل إعانات رأس المال البشري نهجاً مبشرًا بخير، لمكافحة الفقر، وثبت أنها تؤثر بشكل كبير على نتائج التغذية، والصحة، والتعليم.

يوجد اعتراف متزايد بأن شبكات السلامة الاجتماعية العامة يمكن أن تؤدي دوراً حاسماً في حماية الأسرة من الفقر وتعزيز التنمية طويلة الأجل في الوقت ذاته. بل إن كثيراً من فقراء العالم يرون في برامج شبكات السلامة الاجتماعية العامة الأمل الوحيد في حياة متحركة من الفقر المزمن وسوء التغذية والمرض. غير أن أداءها كان متفاوتاً، يعكس عدداً من أوجه النقاش التي تقوض فعالية هذه البرامج. ففي أحيان كثيرة تستهلك النفقات الإدارية والفساد وقلة الكفاءة التشغيلية جانبًا كبيراً من ميزانيات شبكات السلامة. وأحياناً لا تصل التحويلات (المقدمة في شكل أغذية وتحويلات عينية أخرى أو نقداً) إلى أكثر الفئات المستهدفة ضعفاً.

المأثور هو أن ثلاثة أنواع من التدخل بوجه عام تستند معظم ميزانيات شبكات السلامة الحكومية: الإنفاقية الرسمية للأغذية (سواء بوجه عام أو إعانات موجهة نحو أهداف معينة)، والأشغال العامة، وإعانات رأس المال البشري في قطاع التعليم والصحة. وتبين الأدلة المستمدّة من التجارب بوضوح أن الإعلانات الرسمية العامة للأغذية نادراً ما تكون وسيلة فعالة الكلفة لإيصال الموارد إلى الفقراء، مما يعكس تسرُّب مقادير كبيرة منها إلى غير الفقراء وقلة في الكفاءة الاقتصادية تسفر عن تشويه الأسعار للمستهلك والم المنتج على السواء. ويسودي

بلغ 20% من الميزانية في المتوسط. فإذا أضفنا هذه النسبة إلى الكفاءة في تحديد الأهداف بلغت تكالفة إعانة رأس المال البشري 1.7 دولار لكل دولار ينفق إلى الفقراء، وتفوقت في الأداء على كل مشاريع الأشغال العامة الذي ورد بحثها أعلاه.

وتبيّن أيضاً من التقييم الدقيق أن إعانت رأس المال البشري ترك أثراً كبيراً على نتائج التغذية والصحة والتعليم. ففي برنامج الغذاء مقابل التعليم في بنغلاديش، مثلاً، قدر أن ربط المساعدة الغذائية بالاتصال بالمدرسة زاد نسبة التحاقيق الأطفال بالمدارس بنسبة تتراوح من 9 إلى 17 في المائة. وتحققت برامج تعليمية أخرى، لا سيما في أمريكا اللاتينية، نجاحاً أكبر حتى من ذلك. ففي نيكاراغوا، وهي من أقل بلدان أمريكا اللاتينية دخلاً، أسفرت إعانت رأس المال البشري عن زيادة في نسبة الملتحقين بالمدارس مقدارها 22 في المائة (من 69 إلى 91 في المائة). وكانت آثار هذه البرامج على التغذية والصحة كذلك باهراً. ففي برنامج المكسيك حصلت زيادة كبيرة في نسبة نمو الأطفال وتقليل احتمال تفُّرُّ الأطفال في مرحلة

يعني أيضاً أن هذه البرامج يمكن أن تكون وسيلة باهظة الكلفة لنقل الدخل إلى الأسر الفقيرة. فإذا كانت تكلفة المواد والإدارة والمعدات تساوي 30% من مجموع تكلفة البرنامج فإن مجموع تكلفة نقل الموارد إلى الفقراء بواسطة الأشغال العامة ترتفع إلى 2.4 دولار لكل دولار ينفق إلى هذه الأسر.

### إعانت رأس المال البشري

تشكل إعانت رأس المال البشري، التي تنتقل أغذية أو نقداً بشرط أن تستثمر الأسرة في تغذية أو لادها أو في صحتهم أو تعليمهم، نهجاً لمكافحة الفقر يبشر بخير. فأقر الأسر - دون استثناء - لا تكون فقيرة بمستويات الدخل والاستهلاك فقط، وإنما كذلك بمستويات التغذية والصحة والتعليم. وبزيادة رأس المال البشري لدى الأسر الفقيرة يمكن لهذه الأنواع من البرامج أن تساهم مساهمة كبيرة في كسر حلقة نقل الفقر من جيل إلى جيل.

إعانت رأس المال البشري تكون بوجه العموم محددة الأهداف تحديداً جداً؛ فهي تستخدم مجموعة من الوسائل الجغرافية والديموغرافية

مقارنة تكاليف الموزانية لكل وحدة من وحدات الدخل تنتقل إلى الأسر الفقيرة

تكلفة نقل الموزانية لكل وحدة من وحدات الدخل تنتقل إلى الأسر الفقيرة		أنشطة البرنامج
التسرب بالإضافة إلى تكاليف أخرى	تسرب الأموال المنقولة إلى الأسر غير الفقيرة	
3.0 دولارات	1.6 دولار	الأشغال العامة
(7.6-2.4) دولار	(1.3) دولارات-4 دولارات	
1.7 دولار	1.4 دولار	إعانت رأس المال البشري
(2.9-1.6) دولار	(2.3-1.25) دولار	

ملاحظات: تشير الأرقام إلى متوسط تكلفة النقل (مع ذكر النطاق بين قوسين). في حالة الأشغال العامة تشمل التكاليف الأخرى الإيرادات المفقودة (25% من الأجر الذي يدفعه المشروع) وتكاليف الإدارة والمواد (30% من ميزانية البرنامج). وفي حالة إعانت رأس المال البشري، تشمل التكاليف الأخرى التكاليف الإدارية المرتبطة بتحديد أهداف البرنامج، وتنفيذ ومراقبته (20% من ميزانية البرنامج).

العمر الحرجة - من 12 إلى 36 شهراً. وتفق هذه النتائج مع زيادة نسبة نمو الأطفال بواقع 16% في السنة.

يكلف نقل دولار واحد إلى الأسر الفقيرة 1.6 دولار، لكن ثمة تقاضاً كبيراً في الأداء: ففي أفضل أربعة برامج أشغال عامة بلغت تكلفة إيصال دولار واحد إلى الفقراء 1.3 دولار (مقابل 4 دولارات في أسوأ أربعة برامج). وقد تبيّن أن ثمة عناصر معينة في تصميم المشاريع تنسق بأهمية بالغة لبرامج الأشغال العامة بوجه العموم. فانخفاض الأجور أمر هام جداً، وإن كان هذا منافضاً للسلبية. يجب أن تكون الأجور التي تدفعها المشاريع منخفضة لكيلاً تجذب عمالة من غير الفقراء الذين يجدون في مشاريع الأشغال العامة أفضل فرص عمل لهم جديرة بالقول. ويحسن تحديد الأهداف بانخفاض الأجور لأن غير الفقراء يتبعون عن العمل فيها. وموقع المشروع أيضاً على جانب من الأهمية، فعندما توضع برامج الأشغال العامة في المناطق الفقيرة جداً، أو تكون نشطة في غير أوقات الالتحالل الموسمية، أو في أوقات هبوط الاقتصاد، وتسمح بالمرؤنة في ساعات العمل، لكي تتوافق مع أنماط معيشة الفقراء، يمكن أن تكون أكثر فعالية في معالجة ضعف المستضعفين.

ثبتت الدراسات أنه نظراً إلى كون هذه الجوانب في الغالب غير موجودة في التصميم، يفقد المشاركون في مشاريع الأشغال العامة دخلاً من مصادر أخرى لكي يشاركون فيها. وقد تتراوح هذه الدخول المفقودة من 25 إلى 50 في المائة من الأجر الذي يكسبونه من مشاريع الأشغال العامة. وإذا حسبنا هذه الخسارة بواقع 25% زادت تكلفة نقل الدخل إلى الأسر الفقيرة من 1.3 إلى 1.7 دولار لكل دولار ينفق إلى الفقراء. ومن الأمور الهامة أيضاً اختيار منتجات المشروع ونوعيتها، وأثبتت مشاركة المجتمع المحلي في اختيار المشاريع وتنفيذها بأنها ذات مردود عال. ومع أن التوكيد على صيانة الأصول المجتمعية أو إيجاد أصول جديدة يزيد فائدة هذه البرامج للمجتمع بأسره، فذلك

David P. Coady (2003) "Choosing Social Safety Net Programmes and Targeting Methods in LDCs," International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. Contact author at d.coady@cgiar.org.

هذا البيان الموجز من المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية وبرنامـج الأغذـية العـالـمي يـسـتـندـ إلى نـتـائـجـ بـحـوثـ أـولـيـةـ. حقـقـ الطـبعـ مـحـفـوظـةـ 2003 (Copyright © 2003) (المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية وبرنامـج الأغذـية العـالـميـ). جميعـ الحقوقـ مـحـفـوظـةـ. يـجـوزـ استـسـاخـ أـجزـاءـ مـنـ هـذـهـ الوـثـيقـةـ دونـ إـنـ صـرـيـحـ بـذـلـكـ، لكنـ بعدـ نـسـبـتهاـ إـلـىـ المعـهـدـ الدـولـيـ لـبـحـوثـ سـيـاسـاتـ الأـغـذـيةـ وـبـرـنـامـجـ.

عنوان الاتصال بالمسؤولين في المعهد والبرنامج:

Bonnie McClafferty, International Food Policy Research Institute (www.ifpri.org), 2033 K Street, NW, Washington, DC 20006-1002 USA, Tel:+1-202-862-5600, Fax: +1

Robin Jackson, World Food Programme (www.wfp.org), 68/70 via Cesare Giulio Viola, Parco dei Medici, I-00148 Rome, Italy, Tel: +39-06-65132628, Fax: +39-06-65132840 Email: Robin.Jackson@wfp.org