مجموعة البنك الدولي

الاستثمار في رأس المال البشري لتحقيق تعافٍ قادر على الصمود:

دور المالية العامة

حماية الناس والاستثمار فيهم

حقوق الطبع © 2021 البنك الدولي للإنشاء والتعمير/ البنك الدولي
Washington DC 20433
هاتف: 202-473-1000
موقع الويب: www.albankaldawli.org

هذه المطبوعة هي نتاج عمل موظفي مجموعة البنك الدولي مع إسهامات خارجية. ولا تمثّل النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذا العمل بالضرورة وجهات نظر البنك الدولي، أو مجلس مديريه التنفيذيين، أو الحكومات التي يمثلونها.

ولا يضمن البنك الدولي دقة البيانات الواردة فيه. ولا تعني الحدود والألوان والمُسمّيات والمعلومات الأخرى المُبيّنة في أي خريطة في هذا التقرير أي حُكمٍ من جانب البنك الدولي على الوضع القانوني لأي إقليم أو تأييد هذه الحدود أو قبولها. جميع المبالغ بالدولار الأمريكي ما لم يذكر خلاف ذلك.

الحقوق والتصريح بالطبع والنشر: تخضع محتويات هذا العمل لحقوق الاستنساخ. ونظرا لأن البنك الدولي يُشجِّع على نشر معارفه، فإنه يجوز إعادة نسخ هذا التقرير كلياً أو جزئياً لأهداف غير تجارية.

يجب توجيه أي استفسارات عن الحقوق والتراخيص، بما في ذلك حقوق التبعية، إلى إدارة مطبوعات البنك الدولي على العنوان التالي: The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA؛ فاكس 202-522-2625؛ بريد إلكتروني: pubrights@worldbank.org

الاستثمار في رأس المال البشري لتحقيق تعافٍ قادر على الصمود: دور المالية العامة

ملخص

تتناول هذه الوثيقة دور المالية العامة في بناء رأس المال البشري وحمايته والاستفادة منه في إطار سعي البلدان لتحقيق التعافي من أزمة كورونا وإرساء الأساس لتحقيق تنمية مستدامة وشاملة للجميع وقادرة على الصمود. وتحدد هذه الوثيقة المشكلة فيما يتعلق بنواتج رأس المال البشري في خضم أزمة كورونا، وتلخص ثلاثة مجالات للعمل، وهي: الأولويات على صعيد السياسات، والحوكمة، والحيز المتاح في المالية العامة للإنفاق، والاستفادة من رأس المال البشري. كما تسلط الوثيقة الضوء على الابتكارات الحديثة، وتوضح الخطوات القابلة للتنفيذ على المدى القصير، فضلاً عن التوجهات على المدى الأطول، تبعاً لسياق البلد المعني، سعيا إلى تحقيق هدف شامل يتمثل في مساندة التعافي القادر على الصمود.

شكر وتقدير

جاءت هذه الوثيقة ثمرة مجهود مشترك بين قطاعي الممارسات العالمية للنمو المنصف والتمويل والمؤسسات، والتنمية البشرية بالبنك الدولي. وقدم التوجيهات والإرشادات العامة بشأن هذه الوثيقة أيهان كوسي، القائم بأعمال نائب رئيس مجموعة البنك الدولي لشؤون النمو المنصف والتمويل والمؤسسات، ومامتا مورثي، نائبة الرئيس لشؤون التنمية البشرية. وتلقى الفريق مزيداً من التوجيه من مارسيلو إستفاو، مدير قطاع الممارسات العالمية للاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار، وإدوارد أولوو-أوكير، مدير قطاع الممارسات العالمية للحوكمة.

وقادت هانا بريكسي وكيارا برونكي فريقاً من المتعاونين من بينهم سامر السامرائي، وماري بريدنج، وتشادي بو حبيب، وزاهد حسنين، إيغور خيفتس، وكريستوف كوروسكي، وتريسي لين، وياسوهيكو ماتسودا، وسو يونغ مين، وسيرين أوزر، وأدينيك شريفات أويولا، ولورا بي رولنغز، ومايكل ويبر، وتيموثي وليامسون.

ونتقدم بالشكر الجزيل إلى السادة الزملاء الذين قاموا بمراجعة هذه الوثيقة ومن ضمنهم لويس بينفينيست، وجيمس أيه برومبي، وتيتو كورديلا، ووليم إف مالوني، على تعليقاتهم وآرائهم التي أثرت هذه الوثيقة. وتلقي الفريق أيضاً مساهمات وتعليقات قيمة من السيدات والسادة الآتية أسماؤهم: أندرز أجرسكوف، وجيمس أندرسون، وسميرة مزيد التويجري، وماري فرانسيس بيتون، وكاثلين بيجل، وتانيا بريسيلا بيجازو جوميز، وكريستيان بوديويج، وآنا كاسترز، وريتشارد دامانيا، وأميت دار، وأماندا ديفرتشيلي، وبيل دوروتينسكي، وليسلي إلدر، وبابلو فاجنزيلبر، وإيزيس غاديس، وكوين مارتين جيفن، وماريليز جورجنز، وبابلو جوتريت، ومارجريت جروش، وكارين جرون، وسرينفاس جورازادا، ودانيال حليم، وإليزابيث هويبنز، وأوجو-أولووا أولواتوين جاجا، وبرنارد جيمس هيفن، وكيلي سوزان جونسون، ويونجكو كانج، ويونج يون كيم، وستيفان جيه كويبرلي، وإيريك لانسيتي، وجورج أدو لاربي، وكيت مانديفيل، وماسيمو ماستروزي، وكارولينا مونسالفي، وسامية مصدق، أندرو مايبورج، وفيليب نيفس، وتوبياس فاوتزي، وميريا بيجاتو، وشوميخو راها، وسيدارتا راجا، وجون رينتشلر، وهارتفيج شافر، وسيدارث شارما، وميرا شيكار، ولين دي شيربورن-بنز، وإيلينا ستيرلين، وأجاي تاندون، ومارجريت تريانا، وروبرت أوتز، وهشام أحمد والي، ونويا وو، وشياو تشينغ يو. ونتقدم بالشكر إلى ديبيكا ديفيدار وفرانكلين أيونسو على ما قدماه من مساعدة بشأن المراجعة التحريرية لهذه الوثيقة، وجونيا يوان وإسرائيل ديفيد ميليندیز على المساعدات التي قُدمت بشأن تصميم الغرافيك الخاص بهذه الوثيقة، وكافوري لاكشيمي ديكشا راميش على المساعدة التي قُدت بشأن مراجعة واستعراض المراجع.

المحتويات

الاختصارات 05
توطئة 06
ملخص وافٍ 08
مقدمة 10

الفصل الأول:
رأس المال البشري اللازم لتحقيق التعافي والتنمية وبناء القدرة على الصمود على نحو يشمل الجميع 12
1-1 تأثير أزمة كورونا على رأس المال البشري 13
2-1 تأثير أزمة كورونا على المالية العامة 15
3-1 دور المالية العامة في استثمارات رأس المال البشري من أجل التعافي 17

الفصل الثاني:
الإنفاق العام لبناء رأس المال البشري وحمايته واستغلاله 19
1-2 إطار إنفاق عام يركز على نواتج رأس المال البشري 19
2-2 إعادة بناء رأس المال البشري 21
مكافحة كورونا 21
استعادة الصحة 22
إعادة الأطفال إلى مقاعد الدراسة وتعويض الخسائر في التعلم 22
حماية الأطفال الصغار وإرساء أساس لتنمية رأس المال البشري 23
الحيلولة دون لحوق أضرار دائمة بالباحثين عن عمل ومساندة فرص الدخل للأيدي العاملة 24
3-2 تعزيز أنظمة تقديم الخدمات 26
تسخير التكنولوجيا لتقديم الخدمات 26
تدعيم النظم الصحية والتأهب 27
بناء نظام قادر على الصمود لتقديم الخدمات التعليمية 28
تدعيم أنظمة الحماية الاجتماعية وسوق العمل 28

الفصل الثالث:
الحوكمة لترجمة سياسات المالية العامة إلى نواتج رأس مال بشري 31
1-3 تحديد أولويات رأس المال البشري على مستوى الحكومة بأكملها 31
2-3 إدارة المالية العامة من أجل تحقيق النتائج 33
3-3 إدارة القوى العاملة على نحو يحقق النتائج المرجوة 38
4-3 الشفافية والمساءلة والثقة 40

الفصل الرابع:
تأمين الموارد اللازمة لأولويات رأس المال البشري 43
1-4 حماية الموارد اللازمة لرأس المال البشري أثناء الأزمة 43
2-4 تعبئة الموارد المحلية من منظور رأس المال البشري 45
3-4 إيجاد حيز متاح للإنفاق في إطار مخصصات الموازنة 48
4-4 الاقتراض وإدارة الديون والمساندة الدولية لأولويات رأس المال البشري 50
5-4 الحد من مخاطر الأزمات المستقبلية وآثارها 52

الاختصارات

BISP	برنامج بينظير لدعم الدخل
CGE	نموذج التوازن العام القابل للحساب
DSSI	مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الدين
DRM	تعبئة الموارد المحلية
ECD	تنمية الطفولة المبكرة
ESMAP	برنامج المساعدة على إدارة قطاع الطاقة
ETR	إصلاح الضريبة البيئية
G&S	السلع والخدمات
GBV	العنف ضد المرأة/ بسبب نوع الجنس
HCI	مؤشر رأس المال البشري
HICs	البلدان مرتفعة الدخل
HIPC	البلدان الفقيرة المثقلة بالديون
INTOSAI	المنظمة الدولية لهيئات المراجعة العليا
LICs	البلدان منخفضة الدخل
LMICs	الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل
ICT-BPO	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات/إسناد العمليات التجارية إلى جهات خارجية
ILO	منظمة العمل الدولية
INFF	إطار التمويل الوطني المتكامل
MAMS	نموذج محاكاة الأهداف الإنمائية للألفية
MICs	البلدان المتوسطة الدخل
MTFF	إطار المالية العامة متوسط الأجل
MTDS	إستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل
MTEF	إطار الإنفاق متوسط الأجل
MTRS	إستراتيجية الإيرادات متوسطة الأجل
NIS	خدمات التأمين الوطنية
NSDS	المساندة المباشرة المراعية لجوانب التغذية
OECD	منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
PAN	البرنامج التفصيلي لإعداد الموازنات المالية للتغذية
PEMANDU	وحدة إدارة الأداء وتقديم الخدمات
PFM	الإدارة المالية العامة
PPP	شراكة بين القطاعين العام والخاص
PRSP	وثيقة إستراتيجية الحد من الفقر
RBF	التمويل المرتبط بالنتائج
Rs	روبية موريشيوس
SAI	الجهاز الأعلى للمراجعة المحاسبية
SDG	أهداف التنمية المستدامة
SE	مؤسسة اجتماعية
SUN	تعزيز التغذية (حركة)
SWFs	صناديق الثروات السيادية
TVET	التعليم والتدريب المهني والفني
UHCI	مؤشر رأس المال البشري المعدل بحسب الاستخدام
UMICs	الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل
UNFPA	صندوق الأمم المتحدة للسكان
UNIFEM	صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة
WHO	منظمة الصحة العالمية

توطئة

أدت جائحة كورونا في أقل من سنة إلى تعطيل حياة مليارات البشر ومصادر كسب الرزق، وربما قضت على أكثر من 250 مليون وظيفة في 2020 ودفعت 100 مليون شخص إلى براثن الفقر المدقع، ويواجه أشد الناس فقراً في العالم مستويات متزايدة من انعدام الأمن الغذائي.

وقد تعرضت جهود الحد من الفقر وتحقيق الرخاء المشترك لأسوأ انتكاسة منذ عقود، وضاع عقد من المكاسب التي تحققت في نواتج رأس المال البشري، وتسببت الجائحة (كورونا) في تعطل الخدمات الأساسية مع عواقب وخيمة على صعيد وفيات الأطفال دون سن الخامسة والوفيات النفاسية، وحالات الحمل غير المرغوب، والأمراض غير السارية التي لم يتم تشخيصها أو علاجها. وتشير تقديرات الأمم المتحدة إلى أن عدد الأطفال الذين يعانون من التقزم سيزداد 130 مليون طفل عما كان متوقعاً قبل الأزمة، وأن فقر التعلم سيرتفع بمقدار 10 نقاط مئوية إلى أكثر من 60 في المائة، وأن يفقد جيل من الأطفال 10 تريليونات دولار من الدخل مدى الحياة مستقبلاً ما لم يتم الإصلاح الكامل ولا شيء دونه.

كما ساهم إغلاق المدارس أيضاً في فجوات انعدام المساواة الاجتماعية والاقتصادية المتسعة، وأدى تصاعد العنف ضد المرأة/بسبب نوع الجنس، وارتفاع معدلات زواج الأطفال، وازدياد عبء الرعاية المنزلية إلى إفساد حياة الكثيرات من الفتيات والنساء وتقليص فرصهن للسعي وراء خيارات أخرى لتحقيق طموحاتهن في الحياة. ومن المحتمل أن تؤدي هذه الآثار إلى انحراف مسار تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وقد أدت صدمة جائحة كورونا أيضاً إلى مضاعفة آثار تغير المناخ، الآخذة في التفاقم منذ بعض الوقت، كما أوضحت بصورة جلية العلاقة الدقيقة المترابطة بين البشر والكوكب والاقتصاد، حيث لحقت أضرار بالغة بالفئات الفقيرة والأولى بالرعاية، التي تتحمل، بحكم العادة، وطأة الكوارث الطبيعية والصراع العنيف.

وفي ضوء هذه الظروف المقلقة، من الأهمية الحيوية أن تتجنب اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية التفكير من منظور حزمة سياسات سيناريو بقاء الأمور على حالها من أجل التعافي؛ لأنها ستؤدي على الأرجح إلى ضياع عقد من التنمية. بل ينبغي بدلاً من ذلك أن تتخذ الحكومات إجراءات استثنائية وعاجلة لمعالجة الأثر المشترك للأزمات المتعاقبة والعلاقات المشتركة بين البشر والكوكب والاقتصاد مع التكيف في الوقت نفسه مع واقع ما بعد كورونا. وتتمثل اثنتان من الأولويات الملحة في استعادة رأس المال البشري الذي ضاع في أعقاب كورونا، والاستثمار في خلق رأس مال بشري جديد لتحقيق تعافٍ قادر على الصمود.

ولا يعتبر تراكم رأس المال البشري استثماراً منتجاً فحسب، بل هو أيضاً بالغ الأهمية لتحقيق التنمية الخضراء القادرة على الصمود والشاملة للجميع. ويساعد الاستثمار في البشر على التحول إلى اقتصاد أكثر خُضرة بتزويد العمال بمهارات جديدة للخروج من الصناعات شديدة التلوث وبناء المهارات اللازمة للصناعات الخضراء. ويمكن أن يكون لتعليم الفتيات، إلى جانب تنظيم الأسرة والصحة الإنجابية والجنسية والفرص الاقتصادية المتاحة للنساء، أثر إيجابي على استخدام الموارد والبيئة في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات. فمن يتمتعون بصحة وتغذية جيدتين وتعليم ملائم وكافٍ، ومدخرات، ومصادر بديلة لكسب الرزق، فضلاً عن شبكة أمان تمثل تحوطاً للأحداث السلبية غير المتوقعة، يمكنهم اجتياز أي صدمة مناخية أو جائحة بشكل أفضل بكثير ممن لا يتمتعون بذلك. وعلى صعيد مماثل، ستكون أنظمة تقديم الخدمات المزودة بما يكفيها من موظفين ومستلزمات والقادرة على التكيف أقدر على اجتياز الأزمة القادمة في أمان. ولكي يكون النمو شاملاً للجميع بحق، يجب أن تصل برامج التعليم الجيد والرعاية الصحية وشبكات الأمان إلى الفئات الأشد فقراً وأن تلبي احتياجات الفئات الأولى بالرعاية، بما في ذلك المعاقون.

وتأتي هذه الوثيقة لتكمّل رؤية التنمية الخضراء القادرة على الصمود والشاملة للجميع التي قُدمت إلى لجنة التنمية بالبنك الدولي في إطار اجتماعات الربيع ٢٠٢١، التي تقتضي الاستثمار في رأس المال البشري تصدياً للتحديات الرئيسية أمام التنمية والاستدامة. وتحدد الوثيقة دور المالية العامة في النهوض بنواتج رأس المال البشري، وتناقش الأولويات على صعيد السياسات بهدف جامع هو مساندة التعافي القادر على الصمود، وتتقاسم النهج المبتكرة التي استخدمتها بلدان مختلفة لتحسين تغذية الأطفال وتنمية الطفولة المبكرة، وإعادة الأطفال إلى مقاعد الدراسة وضمان التعلم عالي الجودة، وبناء منصات مقاومة للصدمات لتقديم الخدمات، ومساندة مصادر كسب الرزق والاحتواء المثمر، لا سيما فيما يخص النساء والمهمشين.

وتبيّن هذه الوثيقة كيف يمكن لتحسين الحوكمة أن يحسن أثر النفقات الحكومية على نواتج رأس المال البشري، وتقدم أمثلة على تحديد أولويات السياسات المستندة إلى الشواهد، وتنسيق السياسات، والإدارة ذات التركيز على تحقيق النواتج للموازنات الحكومية والموارد البشرية، مع التأكيد على المساءلة عن النتائج، مستعينةً في ذلك بالتكنولوجيات الرقمية.

والأهم من ذلك أن هذه الوثيقة تستكشف السبل الجديدة لتأمين الموارد اللازمة لتحقيق أولويات رأس المال البشري، وتبين كيفية إيجاد حيز في حدود الموازنات المضغوطة، وتعيين الإصلاحات الأكثر كفاءة من حيث التكلفة، وحماية بنود الموازنة المعينة بالغة الأهمية لاستمرار الخدمات ذات الآثار طويلة المدى على نواتج رأس المال البشري. وباستخدام منظور نواتج رأس المال البشري، تستكشف الوثيقة أيضاً الفرص الجديدة لزيادة الإيرادات المحلية، وللتعامل مع إعادة هيكلة الديون وتخفيف أعبائها، وللتخطيط لإدارة الأزمات المستقبلية. وتبين كيف يمكن لإصلاحات الضريبة البيئية وإلغاء دعم الطاقة خلق حيز متاح في المالية العامة للإنفاق على رأس المال البشري، مع الحد في الوقت نفسه من استخدام أنواع الوقود الأحفوري ذات العواقب السلبية على الصحة والبيئة.

ووضعت هذه الوثيقة إطاراً للمناقشة التي جرت خلال الملتقى الوزاري الخامس لتنمية رأس المال البشري في أبريل/نيسان 2021، ومن ثم فهي تعكس الخبرات المبتكرة التي تبادلها المشاركون في الملتقى، وتسعى إلى إثراء الجهود الإضافية التي تبذلها الحكومات وشركاء التنمية الدوليون لإرساء الأسس اللازمة لتحقيق تعافٍ أخضر وقادر على الصمود وشامل للجميع.

أيهان كوسي
القائم بأعمال نائب الرئيس لشؤون النمو المنصف والتمويل والمؤسسات ومدير مجموعة آفاق التنمية

مامتا مورثي
نائبة رئيس البنك الدولي لشؤون التنمية البشرية

ملخص وافٍ

على مدى العقد المنصرم، وعلى الرغم من استمرار النقص الكبير في رأس المال البشري، أحرزت بلدان عديدة تقدماً هاماً في تحسين رأس مالها البشري. واليوم تهدد جائحة كورونا بالقضاء على الكثير من هذه المكاسب التي تحققت، وإعادة خلق التحديات القائمة من قبل، ولا بد من اتخاذ إجراءات عاجلة لحماية ما أُحرز بشق الأنفس من تقدم في رأس المال البشري، لا سيما بين الفئات الفقيرة والأولى بالرعاية.

وسيتوقف تحقيق تعافٍ مستقر ودائم على استعادة رأس المال البشري مع تعزيز أنظمة تقديم خدمات يمكنها بناؤه وحمايته والاستفادة منه. ما رأس المال البشري؟ هو المعارف والمهارات والصحة التي يكتسبها الإنسان على مدار حياته. ولا يمكن إنكار أن لصحة الناس وتعليمهم قيمة جوهرية، لكن رأس المال البشري يمكنه أيضاً أن يكون وسيلة لتحقيق غايات مهمة ومشبعة، مما يمكّن الناس مثلاً من تحقيق إمكاناتهم كأفراد منتجين في المجتمع. ويرتبط ازدياد رأس المال البشري بارتفاع دخل البشر والبلدان على حد سواء. كما أن بناء رأس المال البشري بين الفئات الفقيرة والأولى بالرعاية يحسّن أيضاً الإنصاف والتماسك الاجتماعي.

وبالتالي يجب أن يحتل الاستثمار في البشر مكان الصدارة في أي خطة للسعي لتحقيق تنمية خضراء وقادرة على الصمود وشاملة للجميع. غير أن الانتقال من الأزمة إلى التعافي ما زال حافلاً بالتحديات، بالنسبة للبلدان الغنية والفقيرة على حد سواء. وأدت هذه الجائحة إلى تفاقم عدد من الأوضاع المثيرة للقلق التي شهدناها خلال العقد الماضي، كما تهدد بتقويض آفاق النمو في البلدان النامية، ومنها التباطؤ في الاستثمار والإنتاجية والتوظيف والحد من الفقر، وزيادة معدلات الدين، وتسارع دمار رأس المال الطبيعي. ولأول مرة خلال جيل من الزمن، بددت الجائحة آثار ما تحقق من تراجع مطرد ومستمر في معدلات الفقر في العالم، بالإضافة إلى ما تشير إليه التقديرات من دفعها في عام 2020 أكثر من 100 مليون نسمة إلى براثن الفقر المدقع، وهذا الرقم يُتوقع زيادته في 2021.

وما لم نعالج آثار جائحة كورونا على رأس المال البشري والإنتاجية المستقبلية باستثمارات تحقق النتائج المرجوة، فقد تزداد عمقاً وتتحول إلى آثار دائمة. ويمكن أن يكون لسوء التغذية والتعرض المطول للإجهاد آثار تراكمية متعددة طويلة الأمد على الأطفال. وبدأ إغلاق المدارس وازدياد إمكانية التسرب من التعليم يقوّض معارف الجيل الحالي من أطفال المدارس ومهاراته، لا سيما أبناء الأسر الفقيرة والأولى بالرعاية. وتشير أحدث تقديرات خبراء البنك الدولي إلى أن فقر التعلم قد يزداد من 53% إلى 63% في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل، وأن ما لا يقل عن 24 مليون طفل، من رياض الأطفال إلى التعليم العالي حول العالم، قد لا يعودون أبداً إلى الدراسة. وإذْ يقترن هذا بآثار فقدان المهارات والفترات المطولة من البطالة والبطالة الجزئية، فمن المرجح أن يؤدي إلى انخفاض الإنتاجية والدخل في بلدان كثيرة مستقبلاً. وعلاوة على ذلك، تعاني النساء على نحو أكثر من غيرهن من البطالة وأعباء الرعاية المنزلية والعنف القائم على نوع الجنس، فضلاً عن حالات الحمل غير المقصود ووفيات الأمهات.

وهذا يقتضي ضمان كفاية وكفاءة واستدامة الإنفاق العام على طريق تحقيق نواتج رأس المال البشري، لا سيما خلال الفترات التي تسودها إجراءات ضبط أوضاع المالية العامة كالفترات الحالية. ومن شأن الاستثمارات الإستراتيجية ذات الأولوية أن تحد من الخسائر الدائمة في رأس المال البشري وتهيئ رأس المال البشري للتعافي الاقتصادي. وتشمل الأولويات العاجلة استعادة الصحة، وحماية الأطفال الصغار من سوء التغذية وغيره من الأضرار، وإعادة الأطفال إلى مقاعد الدراسة، وتعويض الخسائر في التعلّم، ومساندة فرص دخل الأيدي العاملة. وعلى المدى المتوسط، سيتوقف التعافي الاقتصادي المستدام على إحراز مزيد من التقدم في التغطية الصحية الشاملة وتنمية الطفولة المبكرة والتعلم وتنمية المهارات، وزيادة ملاءمة التعليم العالي لسوق العمل، وتصميم سبل الحماية الاجتماعية التكيفية، والتأكيد على التمكين الاقتصادي للمرأة.

وبالتزامن مع ذلك، وفي إطار الشراكة مع القطاع الخاص، يمكن للحكومات إعادة النظر في أنظمة تقديم الخدمات في سياق عالم تزيد فيه الاتجاهات نحو الرقمنة. وسيشمل هذا إقامة البنية التحتية الرقمية وتدعيم المؤسسات من أجل التأهب والتنسيق والتمويل وتقديم الخدمات. وتشتمل المجالات الرئيسية لتدعيم الأنظمة على الأنظمة الصحية من أجل التأهب لمواجهة الجوائح والأوبئة مع أنظمة رعاية صحية أولية متكاملة تركز على البشر، وتقديم خدمات تعليمية لا تترك الأطفال المحرومين خلف الركب، وأنظمة الحماية الاجتماعية والعمل التي يمكنها التكيف بسلاسة مع الاحتياجات المتغيرة والأزمات الناشئة.

وسيكون تدعيم الحوكمة عنصراً بالغ الأهمية لاستعادة ثقة المواطنين وضمان أن يكون للإنفاق أثره المنشود على نواتج رأس المال البشري. وأظهرت الدراسات أن مجرد زيادة الإنفاق في قطاعي التعليم أو الصحة لا يؤدي بالضرورة إلى نواتج أفضل، وأن المطلوب هو تحديد الأولويات على صعيد السياسات، والتنسيق القوي فيما بين الوزارات والهيئات والبلدان،

والتركيز على وضع السياسات المستندة إلى الشواهد. وستحتاج إدارة الموازنات الحكومية والموارد البشرية إلى التركيز بشكل أكبر على تحقيق النواتج، مع التأكيد على والمساءلة عن النتائج، والاستعانة في ذلك بالتكنولوجيات الرقمية. وبإمكان الحكومات تجديد العقد الاجتماعي استناداً إلى رأس المال البشري، حيث تستعيد ثقة المواطنين من خلال زيادة الشفافية والفرص لمشاركة المواطنين في وضع السياسات وتخصيص الموارد.

وينطوي تأمين الموارد اللازمة لرأس المال البشري على وضع نواتج رأس المال البشري في صميم عملية إعداد الموازنة وتحديد أولويات الإنفاق التي تساهم في تراكم رأس المال البشري والاستفادة منه. ويمكن أن ينطوي تأمين الموارد اللازمة لأولويات رأس المال البشري على إيجاد حيز داخل الموازنات، والسعي لتنفيذ إصلاحات فعالة من حيث التكلفة، وإعادة برمجة الموازنات نحو الأولويات مع حماية بنود الإنفاق الحيوية، لا سيما، في ظل ضبط أوضاع المالية العامة وتصحيحها. وفي ظل ضغوط المالية العامة وفي إطار ضبط أوضاع المالية العامة وتصحيحها، لا بد من تحديد وحماية بنود الموازنة المعينة بالغة الأهمية لاستمرار الخدمات ذات الآثار طويلة المدى على نواتج رأس المال البشري.

وتعتبر زيادة الإيرادات المحلية، وإعادة هيكلة الديون وتخفيف أعبائها، والتخطيط للأزمات المستقبلية جزءًا من هذه الإستراتيجية. ولدى البلدان التي تواجه تحديات قائمة منذ زمن طويل تتمثل في العمل على زيادة الإيرادات الحكومية ست إستراتيجيات واسعة النطاق يمكنها استخدامها لزيادة تمويل رأس المال البشري، وهي: (أ) زيادة تحصيل الإيرادات بشكل عام من خلال توسيع القاعدة الضريبية، (ب) وتحسين الإنصاف الضريبي بحيث يرتفع العبء الضريبي بارتفاع دخل دافع الضرائب أو ثروته، (ج) وتضمين مخصصات مرنة لتوفير تدفقات تمويل إضافية ومنفصلة لاستثمارات رأس المال البشري، (د) وفرض ضرائب يتم توجيه حصيلتها للرعاية الصحية لضبط أنماط الاستهلاك الضار من خلال هذه الضرائب، (هـ) وتقديم حوافز لدافعي الضرائب للاستثمار في رأس المال البشري، (و) استخدام الضرائب البيئية لتمويل الاستثمار في التخفيف من تغير المناخ والتكيف معه، مع تقييد الأنشطة الضارة بالبيئة في الوقت نفسه، وتحقيق منافع صحية ومناخية مشتركة. علاوة على ذلك، فإن التوسع في نقل سلطة الإنفاق على التعليم والرعاية الصحية إلى أجهزة الحكم المحلي يسلط الضوء على أهمية الموارد التمويلية المحلية، لا سيما الضرائب العقارية.

ولا تعتبر الاستثمارات الموجهة لتحقيق تراكم رأس المال البشري والاستفادة منه منتجة فحسب، بل بالغة الأهمية أيضاً لتحقيق تعافٍ أخضر وقادر على الصمود وشامل للجميع، الأمر الذي يتطلب تعبئة الموارد من خلال مختلف مبادرات الادخار ووسائله. وضربت جائحة كورونا العالم بالتزامن مع أزمة المناخ المستمرة، وكان لهذا المزيج من الصدمتين الكبيرتين آثار مدمرة على الفئات الفقيرة والأولى بالرعاية؛ وبناء عليه ينبغي أن تهدف الاستجابة الجماعية للأزمة إلى تحقيق تعافٍ قوي لا يتصدى للأثر المباشر لجائحة كورونا فحسب، بل يتصدى أيضاً لأزمة المناخ الأطول أمداً. ويجري بالفعل توجيه الوفورات المحققة من مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الدين نحو مساندة الفئات الأشد ضعفاً والأولى بالرعاية والقطاعات التي تساهم في حماية رأس المال البشري وإعادة بنائه.

وفي المرحلة المقبلة، يمكن الاستفادة من سندات الاستدامة لإعادة هيكلة الديون، وصناديق الثروات السيادية، والتمويل الخاص لمساندة الاستثمارات الخضراء وما يصاحبها من استثمارات في رأس المال البشري وإكساب القوى العاملة مهارات جديدة. علاوة على ذلك، واستناداً إلى الخبرات المكتسبة من الأزمات السابقة وجائحة كورونا، ستستفيد البلدان من التخطيط السليم للمالية العامة وتقليص المخاطر والتأهب. فعلى سبيل المثال، بإمكان الحماية الاجتماعية التكيفية وأنظمة تقديم الخدمات القادرة على الصمود تخفيف أثر الأزمات على رأس المال البشري، وتسهيل الاستجابة الفعالة لها من خلال المالية العامة، ودفع عجلة التعافي القوي.

مقدمة

في 5 أبريل/نيسان 2021، ركز الملتقى الوزاري لتنمية رأس المال البشري، على هامش اجتماعات الربيع، الذي استضافته مجموعة البنك الدولي في واشنطن العاصمة، على التمويل المستدام لاستثمارات رأس المال البشري. وأُعدت هذه الوثيقة لوضع إطار للمناقشة التي جرت خلال الاجتماع، ونُقّحت لكي تتضمن مساهمات وزراء المالية والتخطيط الذين انضموا إلى المناقشة. وتتناول الوثيقة دور المالية العامة على صعيد رأس المال البشري في الوقت الذي تسعى فيه البلدان إلى التعافي من أزمة كورونا وإرساء الأساس لتحقيق تنمية مستدامة وشاملة للجميع وقادرة على الصمود.

وتدعو الوثيقة إلى التحرك نحو بناء رأس المال البشري واستغلاله لتعزيز التعافي الاقتصادي، وتحدد المشكلة فيما يتعلق بنواتج رأس المال البشري، وتلخص ثلاثة مجالات للعمل، وهي: الأولويات على صعيد السياسات، والحوكمة، والحيز المتاح في المالية العامة للإنفاق، والاستفادة من رأس المال البشري، وتسلط الضوء على الابتكارات الحديثة، وتبيّن الخطوات القابلة للتنفيذ على المدى القصير، فضلاً عن التوجهات على المدى الأطول، تبعاً للسياق القطري، بهدف جامع وهو تشجيع التعافي المستدام والقادر على الصمود والشامل للجميع.

ويورد **الفصل الأول** المشكلات القائمة منذ زمن طويل واتجاهات ما قبل جائحة كورونا، فضلاً عن تأثير الجائحة على رأس المال البشري، ويلخص المعوقات التمويلية والمؤسسية الأساسية أمام بناء رأس المال البشري، بما في ذلك كفاية التمويل، وكفاءة الإنفاق، وتقديم الخدمات. كما يؤكد على دور المالية العامة بالإشارة إلى دور الاستثمارات في رأس المال البشري (بمعنى الاستثمارات في مختلف القطاعات لبناء رأس المال البشري وحمايته والاستفادة منه) في تحقيق تأثيرات خارجية اقتصادية واجتماعية إيجابية.

ويحدد **الفصل الثاني** أولويات السياسات في مختلف القطاعات استناداً إلى نظريات التغيير المستندة إلى الشواهد بشأن نواتج رأس المال البشري، ويورد إستراتيجيات لاستعادة الصحة، وحماية الأطفال الصغار، وإعادة الأطفال إلى مقاعد الدراسة لتعويض الخسائر في التعلم، ومساندة فرص تحقيق الدخل للأيدي العاملة. وإذْ ينظر إلى المدى الأطول، يؤكد هذا الفصل على التغطية الصحية الشاملة، والأنظمة التعليمية القادرة على الصمود لتعزيز التعلم، والحماية الاجتماعية التكيفية، والتمكين الاقتصادي للمرأة.

ويلخص **الفصل الثالث** النهج المؤسسية لمساندة تحديد الأولويات، والتعامل مع المقايضات في الموازنات الحكومية، وزيادة كفاءة أموال النفقات الحكومية وقيمتها من أجل تحقيق نواتج رأس المال البشري في أعقاب أزمة فيروس كورونا، ويؤكد على الدور الحيوي لتنسيق السياسات والموارد فيما بين الوزارات والهيئات والمستويات الحكومية، ويدعو إلى تكييف عمليات الموازنة واستحداث توجهات مستندة إلى النتائج في تخصيص وفي إدارة الموارد البشرية والمالية للقطاع العام.

ويتناول **الفصل الرابع** تعبئة الإيرادات من منظور رأس المال البشري، اعترافاً بالقيود الواقعية التي تفرضها إجراءات الضبط المالي وارتفاع مستويات الديون، ويبحث كيف يمكن للبلدان إعادة برمجة الموازنات، وزيادة الإيرادات المحلية، والمشاركة في إعادة هيكلة الديون وتخفيف أعبائها، والتخطيط للأزمات مستقبلية مع تعزيز أولويات رأس المال البشري من أجل تحقيق تعافٍ قوي.

الفصل الأول:

رأس المال البشري اللازم لتحقيق التعافي والتنمية وبناء القدرة على الصمود على نحو يشمل الجميع

الفصل الأول: رأس المال البشري اللازم لتحقيق التعافي والتنمية وبناء القدرة على الصمود على نحو يشمل الجميع

الرسائل الرئيسية

- يعتبر رأس المال البشري محركاً رئيسياً للنمو المصحوب بعوامل خارجية إيجابية كبيرة، ويبني الأساس المنطقي لإعادة النظر في دور المالية العامة في استثمارات رأس المال البشري.
- أدت جائحة كورونا إلى إيجاد حالة طوارئ صحية عالمية وأزمة اقتصادية غير مسبوقة، وكان لهذا آثار على جبهات متعددة من الصحة والتعليم والتغذية إلى الوظائف والمساواة بين الجنسين والمساواة الاجتماعية والاقتصادية، وقد أدت هذه الآثار إلى تفاقم العجز القائم بالفعل في رأس المال البشرى، فضلا عن تقويض ثمار التقدم المحرز على مدى عقد من الزمن في تراكم رأس المال البشرى.
- بإعطاء الأولوية للاستثمارات في رأس المال البشري وتحسين كفاءة أنظمة ومؤسسات تقديم الخدمات الأساسية، لا تقتصر المالية العامة على إمكانية المساعدة على دفع عجلة التعافي الأخضر القادر على الصمود والشامل للجميع من كورنا فحسب، بل يمكنها أيضاً توفير أساس للإنتاجية والنمو مستقبلاً.

يعتبر رأس المال البشري (المعرفة والمهارات والصحة المتراكمة لدى البشر على مدى حياتهم والتي تساعدهم على تحقيق أقصى استفادة من إمكاناتهم باعتبارهم أعضاء منتجين في المجتمع) عنصراً بالغ الأهمية لإنتاجية الأفراد والمجتمعات المحلية ورفاهتهم والنمو الاقتصادي للبلدان. ويشكل رأس المال البشري ثلثي إجمالي الثروة على مستوى العالم، وهو محرك أساسي للنمو الشامل للجميع في عالم يزداد تكاملاً (لانج، وودون، وكاري 2018). وبإمكان البلدان تسريع وتيرة نموها الاقتصادي، وتعزيز الإنصاف، والحد من الفقر، وذلك ببناء رأس المال البشري واستغلاله بالتناغم مع الأنواع الأخرى من الاستثمارات الرأسمالية، وبالاستفادة من مناخ الأعمال المواتي والحوكمة الرشيدة (باكر وآخرون. 2020). فالبشر الأصحاء والمتعلمون تعليماً جيداً والمتحررون من براثن الفقر لا يساهمون في النمو الاقتصادي كعمال منتجين فحسب، بل يحققون أيضاً طائفة من العوامل الخارجية الاجتماعية والاقتصادية الإيجابية الأخرى، كالتماسك الاجتماعي وحماية البيئة.

ويتوقف تحقيق الإمكانات الكاملة لرأس المال البشري على الإدارة الناجعة للعلاقات المترابطة المعقدة بين رأس المال البشري والمنتَج والطبيعي. هناك اعتماد متبادل بطرق بالغة الأهمية بين رأس المال البشري ورأس المال المنتَج (بما في ذلك البنية التحتية والصناعات التحويلية والآلات) ورأس المال الطبيعي (بما في ذلك النفط والغاز والفحم والمعادن والأراضي الزراعية والغابات والمياه والمناطق المحمية). فالوظائف الجيدة تترجم الاستثمارات في التعليم والمهارات إلى دخل، والبنية التحتية الخالية من الكربون تدر منافع صحية، والحد من الفقر يخفف الضغط على الأراضي الهامشية والموارد الطبيعية، وتحسين الممارسات في صناعة اللحوم يساعد على التصدي لتغير المناخ وانتقال الأمراض حيوانية المصدر. وتشكل إدارة هذا الاعتماد المتبادل تحدياً رئيسياً في هذه الفترة من التاريخ. وتشمل الحلول: الاستهداف المكاني لاستثمارات رأس المال البشري، مع برامج لإعادة الهيكلة الاقتصادية كالتحول نحو خفض الانبعاثات الكربونية، وهيكلة استثمارات رأس المال البشري لضمان التنمية المستدامة والحفاظ على أشكال رأس المال الأخرى.

وتواجه البلدان طائفة متنوعة من تحديات رأس المال البشري السابقة على أزمة كورونا، لا سيما العجز الهيكلي القائم منذ زمن طويل في رأس المال البشري، ومحدودية التمويل، والمعوقات المؤسسية أمام تنفيذ استثمارات عالية الجودة وعالية الكفاءة في رأس المال البشري. وعلى الصعيد العالمي، يُظهر مؤشر رأس المال البشري 2020 أن الطفل كان يمكنه، قبل تفشي الجائحة، أن يتوقع تحقيق 56% في المتوسط من إمكاناته الإنتاجية كعامل مستقبلي. غير أن الطفل المولود في بلد منخفض الدخل لا يمكنه أن يتوقع تحقيق سوى 37% من إمكاناته. وفي المقابل نجد أن هذا الرقم يبلغ 70% بالنسبة للطفل المولود في بلد مرتفع الدخل

(غاتي وآخرون 2021). وتوجد تفاوتات مماثلة داخل البلدان عبر الفئات الاجتماعية والاقتصادية والمناطق الجغرافية. فمثلاً في المتوسط، يُتوقع أن يحقق الطفل البرازيلي اليوم 55% من إمكاناته الإنتاجية، لكن في البلدية الأفضل أداء يرتفع هذا الرقم إلى 72% (يتساوى مع المتوسط بين البلدان منخفضة الدخل)، فيما يتوقع الأطفال في البلدية الأسوأ أداء تحقيق 38% فقط (من جديد، يتساوى مع المتوسط بين البلدان منخفضة الدخل).

وتتباين أولويات رأس المال البشري والخيارات المتاحة للتعامل معها فيما بين البلدان وداخلها. لكن تدعيم أنظمة تقديم الخدمات أمر لا بد منه في جميع البلدان، سواء للتصدي لأزمة كورونا على الأمد القصير أم لإرساء الأساس لتعافٍ مستدام وقادر على الصمود وشامل للجميع على المدى الأطول. وينبغي أن تتسق الاستجابة العاجلة لمكافحة انتشار الفيروس ومعالجة آثار الأزمة من أجل استعادة رأس المال البشري مع الأولويات طويلة الأجل لتنمية رأس المال البشري واستغلاله.

وللتمويل العام دور بالغ الأهمية في استعادة رأس المال البشري واستغلاله بشكل مثمر أثناء أزمة كورونا وما بعدها. فقد أدت الأزمة إلى تفاقم المشاكل القائمة من قبل ومنها ضعف تعبئة الموارد المحلية، وتدني مستويات الاستثمارات في رأس المال البشري، وارتفاع مستويات الدين، وضعف القيمة مقابل المال، وتزداد هذه المشاكل حدة بشكل خاص في البلدان منخفضة الدخل، حيث تكون قيود المالية العامة وعجز رأس المال البشري أشد وأكبر. ويتعين على واضعي السياسات الموازنة بين إنقاذ الأرواح ومصادر كسب الرزق اليوم وبين إرساء الأساس لنمو أكثر إنصافاً واستدامة وأقدر الصمود مستقبلاً.

1-1 تأثير أزمة كورونا على رأس المال البشري

تهدد أزمة كورونا بتقويض عقد من التقدم المحرز في تراكم رأس المال البشري الذي تحقق بشق الأنفس. فقبل جائحة كورونا، كان التقدم في رأس المال البشري - برغم أنه لم يكن سريعاً بما يكفي للوفاء بالعديد من أهداف التنمية المستدامة - يسير بوتيرة مطردة في معظم أنحاء العالم.[1] وقد تسفر أزمة كورونا عن خسارة عقد من التقدم المحرز في رأس المال البشري، وفق مقاييس مؤشر رأس المال البشري كتقزم الأطفال، وسنوات الدراسة المعدلة بحسب مقدار التعلم، واحتمال البقاء على قيد الحياة.

وإلى جانب آثار الفيروس المباشرة المدمرة على معدلات المرض والوفاة، تشكل أزمة كورونا مخاطر كبيرة على رأس المال البشري من خلال مسارات أخرى متعددة (منظمة الصحة العالمية 2020ب)، ومن أهم هذه الآثار تعطل الخدمات الأساسية، بما في ذلك خدمات الرعاية الصحية والتغذية الضرورية لإنقاذ الأرواح والأولية، ورعاية الأطفال، والتعليم، والخدمات المجتمعية. كما أفضت تدابير التخفيف المتخذة لاحتواء الجائحة إلى عواقب وخيمة على مصادر كسب الرزق والأمن الغذائي، وأدى تعطُّل الإمدادات إلى ازدياد الأسعار والحد من توفر السلع الأساسية، بما فيها الأطعمة القابلة للتلف والمغذية. والشيء الأقل وضوحاً هو أن الضغط النفسي الناجم عن انعدام الأمن والعزل والخضوع للحجر الصحي يمكن ارتباطه سبباً بزيادة في حالات الاكتئاب والعنف المنزلي وإساءة الاستغلال. فما بدأ كجائحة صحية وأزمة اقتصادية آخذ في التحول إلى أزمة مالية للكثير من البلدان، مما يضع ضغطاً متزايداً على الميزانيات الحكومية للخدمات الضرورية لبناء رأس المال البشري وحمايته والاستفادة منه. وتشمل الآثار الهائلة على رأس المال البشري ما يلي:

- **ازدياد معدلات المرض والوفاة.** هناك تسعة من أصل كل عشرة بلدان تفيد بمواجهتها تحديات في الحفاظ على تغطية الخدمات الأساسية (منظمة الصحة العالمية 2020ج)، مع ما لذلك من عواقب وخيمة على معدلات المرض والوفاة التي قد تتجاوز الآثار المباشرة للفيروس ذاته. وفي البلدان منخفضة الدخل والشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل، يمكن أن يؤدي تعطل الخدمات الصحية المقدمة للأمهات والأطفال والحصول على الغذاء إلى قرابة 2.5 مليون حالة وفاة بين الأمهات والأطفال خلال سنة واحدة. ويتوقع روبرتسون وآخرون (2020) زيادة تصل إلى 45% في معدّل وفيات الأطفال دون سن الخامسة وزيادة 39% في معدل الوفيات النفاسية شهرياً في المتوسط في 118 بلداً من البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل، بافتراض تعطل إمكانية الحصول على الخدمات الصحية الأساسية والغذاء لمدة ستة أشهر. ويعزى ارتفاع معدل وفيات الأمهات في المقام الأول إلى انخفاض تغطية الإجراءات التدخلية التوليدية الحرجة، فيما يشكل انخفاض تغطية المضادات الحيوية لعلاج الالتهاب الرئوي والإنتان الوليدي ومحلول الإماهة الفموية لعلاج الإسهال المحرك الرئيسي لزيادة وفيات الأطفال (روبرتسون وآخرون 2020). ويُتوقع أيضاً حدوث زيادة كبيرة في حالات الإصابة بالأمراض المعدية (غير كورونا) والوفيات الناجمة عنها، وذلك في ضوء تعطل خدمات الرعاية الصحية الأولية الأساسية، وازدياد الوفيات الناجمة عن فيروس الإيدز والملاريا والسل بنسبة تصل إلى 10% و 20% و 36% على التوالي خلال السنوات الخمس القادمة (هوجان وآخرون 2020). وتترتب على توقعات منظمة الصحة العالمية بشأن الملاريا في أفريقيا جنوب الصحراء - استناداً إلى توقف حملات توزيع الناموسيات المعالجة بالمبيدات الحشرية والانخفاض بنسبة 75% في إمكانية الحصول على أدوية

فعالة مضادة للملاريا - عودة وفيات الملاريا إلى مستويات لم نشهدها منذ عقدين (منظمة الصحة العالمية 2020د).

- **تصاعد انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية.** تساهم الزيادات في أسعار الأغذية وتعطل سلاسل الإمدادات الغذائية، مقرونة بتعطل الخدمات الصحية وانخفاض دخل الفقراء، في ارتفاع معدلات الجوع وسوء التغذية وعدد قياسي من المحتاجين إلى المساعدة الإنسانية (الأمم المتحدة 2021). وربما تسببت جائحة كورونا في انعدام الأمن الغذائي لنحو 100 مليون نسمة في 2020. وتؤكد المسوح الاستقصائية الهاتفية التي أجراها البنك الدولي (بلا تاريخ) تأثير جائحة كورونا واسع النطاق على دخل الأسر المعيشية والأمن الغذائي والتغذوي (بيرلي وآخرون 2020). ومن المرجح أن يؤدي ارتفاع أسعار المواد الغذائية وتعطل خدمات الرعاية الصحية والتغذية إلى إصابة ما يصل إلى 9.3 ملايين طفل إضافي بالهزال و 2.6 مليون طفل بالتقزم على مستوى العالم، و 168 ألف حالة وفاة بين الأطفال، و 2.1 مليون حالة إصابة بفقر الدم النفاسي، ومولد 2.1 مليون طفل لنساء يعانين من سوء التغذية، وتكبد 29.7 مليار دولار كخسائر في الإنتاجية المستقبلية نتيجة التقزم ووفيات الأطفال (أوسندارب وآخرون 2020).

- **اتساع رقعة الخسائر في التعلّم** في ذروة الجائحة، كان 94% من الطلاب حول العالم خارج مقاعد الدراسة (غاتي وآخرون 2021). وحتى بحسب التقديرات المتحفظة، قد تتراوح الخسائر الناتجة عن ذلك في التعلم من 0.3 إلى 0.9 سنة من سنوات الدراسة المعدَّلة بحسب الجودة (تراجع متوقع عن متوسط قدره 7.9 إلى 7.3 سنوات في البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل على الترتيب)، مما يقوض آثار الكثير من التقدم المحرز في السنوات الأخيرة (أزيفيدو وآخرون 2020). ويمكن أن يزيد فقر التعلم، مقيساً بالنسبة المئوية للأشخاص البالغين من العمر 10 سنوات الذين لا يستطيعون قراءة قصة بسيطة وفهمها، على نسبة 53% التي كانت موجودة قبل تفشي الجائحة إلى 63%. وهناك ما لا يقل عن 24 مليون طالب، من رياض الأطفال إلى التعليم العالي، قد لا يعودون أبداً إلى مقاعد الدراسة، وهذه زيادة كبيرة مقارنة بخط أساس ما قبل الجائحة وقدره 258 مليون طفل على الأقل متسربين من الدراسة. ومما يفاقم أوجه عدم المساواة الكبيرة بالفعل في التعلم في بلدان كثيرة أن الأطفال من الفئات الفقيرة والأولى بالرعاية يتأثرون بشكل أشد من غيرهم نتيجة تعطل إمكانية الحصول على التعليم المدرسي. وإجمالاً، سيفقد الأطفال الذين طالتهم الخسائر في التعلّم 10 تريليونات دولار من الدخل مدى الحياة مستقبلاً، أي ما يعادل 8% من إجمالي الناتج المحلي العالمي (أزيفيدو وآخرون 2020). وبالنسبة للشباب في الجامعات ومؤسسات التعليم والتدريب المهني والفني، من شأن التراجع في التدريب العملي، واعتماد المهارات، وروابط سوق العمل أن يحد من فرص توظيفهم في المستقبل.

- **ارتفاع معدلات البطالة وخسائر الدخل عالمياً.** تعرضت فرص العمل للضياع بسبب عمليات الإغلاق العام، وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى خسارة 255 مليون وظيفة بدوام كامل في 2020 على مستوى العالم. وتقدر الخسائر المترتبة على ذلك في دخل الأيدي العاملة قبل مساندة الدخل بمبلغ 3.7 تريليونات دولار. وتشير التوقعات لسنة 2021 إلى استمرار تراجع فرص العمل والتوظيف الذي سيترجم إلى خسارة ما بين 90 مليون و 130 مليون وظيفة بدوام كامل (منظمة العمل الدولية 2021).

- **التزايد في أوجه عدم المساواة والفقر.** تؤدي هذه الأزمة إلى تفاقم أوجه عدم المساواة وتراجع معدل الانخفاضات التاريخية في معدلات الفقر. وتزداد فجوة عدم المساواة اتساعاً بين النساء والشباب والعمالة قليلة المهارات وغير المنتظمة وأسرهم. وفي 2020 بلغت معدل فقدان فرص العمل والتوظيف بين الشباب على مستوى العالم 8.7% مقابل 3.7% للأشخاص البالغين من العمر 25 سنة فأكثر. وفي مجموعة مختارة من 50 بلداً في الربع الثاني من 2020، بلغ متوسط معدل فقدان فرص العمل والتوظيف للعمالة منخفضة المهارات 10.8% مقابل 7.5% للعمالة متوسطة المهارات و 2.5% للعمالة عالية المهارات (منظمة العمل الدولية 2021). وقد أثرت جائحة كورونا وإجراءات التصدي لها تأثيراً شديداً على أصحاب العمل الحر والأسر المعيشية التي تحصل على دخلها من الاقتصاد غير الرسمي. وعلاوة على ذلك، يُتوقع حدوث ارتفاع في معدلات الفقر المدقع للمرة الأولى منذ 1998. وباستخدام معدل الفقر المدقع البالغ 1.90 دولار للفرد في اليوم، تشير تقديرات البنك الدولي إلى أن جائحة كورونا زادت عدد الفقراء فقراً مدقعاً بواقع 119-124 مليون في 2020، ويشمل هذا الرقم 31 مليون شخص كانوا سيفلتون من براثن الفقر المدقع لولا ذلك. وتشير الشواهد المستمدة من الصدمات الاقتصادية العالمية السابقة إلى أن أزمة كورونا توسع هوة فجوة المساواة داخل البلدان؛ نظراً لآثارها الاقتصادية غير المتناسبة على الفئات السكانية الأقل دخلاً (فورسيري وآخرون 2020).

الإطار 1.1: المخاطر التي تواجه فرص عمل النساء بسبب جائحة كورونا

تشكل النساء عالمياً ثلثي العمالة في مجال تقديم خدمات الرعاية الصحية والاجتماعية (بونيول وآخرون 2019). وتقف الفتيات والنساء على الخطوط الأمامية لتقديم الرعاية في الوظائف الرسمية وغير الرسمية على حد سواء، وهذا يشمل المهن التي غالباً ما تحظى بتقدير أقل وأجور زهيدة، على الرغم من ضرورتها في التصدي لجائحة كورونا، كرعاية المسنين ومساندة المعاقين. وبفضل تحمّل المرأة الشطر الأكبر من خدمات الرعاية، نجدها أكثر عرضة للإصابة بأمراض خطيرة، بالإضافة إلى الضغوط البدنية والنفسية، كما جرت العادة أن تكون المرأة الملاذ الأول لرعاية الأقارب الذين يعانون من أوجاع وأمراض، أو الأطفال الصغار، أو الوالدين عندما يبلغن الكبر. وحتى من قبل الجائحة، كانت النساء تقضي ثلاثة أمثال الوقت الذي يقضيه الرجال في الرعاية غير مدفوعة الأجر (منظمة العمل الدولية 2018)، وتضيف الجائحة إلى هذا العبء القائم من قبل.

وتأثرت فرص عمل النساء ومصادر كسب رزقهن بشكل غير متناسب؛ حيث تشاركن بنسبة أكبر في وظائف القطاع غير الرسمي، المعرضة لمخاطر الفقدان أكثر مما سواها، كما إنها الأقل استقراراً من حيث توفير الحماية من البطالة والمرض والشيخوخة. وفي 35 من أصل 40 بلداً شملها استقصاء أجري عبر الهاتف خلال المرحلة المبكرة من جائحة كورونا، كانت النساء المشاركات أكثر عرضة للتوقف عن العمل مقارنة بالرجال المشاركين نتيجة جائحة كورونا. وعلى الصعيد العالمي، تشير منظمة العمل الدولية (2021) إلى أن معدل فقدان الوظائف في 2020 بين النساء (5%) كان أعلى منه بين الرجال (3.9%)، مما يزيد تفاقم الفجوات بين الجنسين في التوظيف.

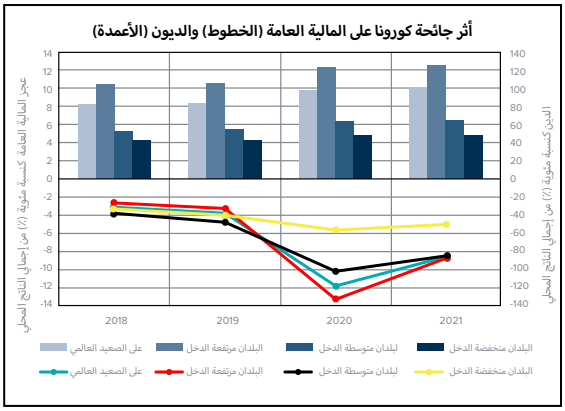
- **توسيع الفجوات بين الجنسين.** تفاقم جائحة كورونا الأخطار التي تواجهها المراهقات، والتي تتراوح من زيادة معدلات التسرب من التعليم وزواج الأطفال إلى الإنجاب في سن المراهقة والعنف. فعلى سبيل المثال، وفي أعقاب إغلاق المدارس خلال أزمة الإيبولا في فترة السنوات 2014-2016، لم تعد فتيات كثيرات إلى مقاعد الدراسة، وارتفعت معدلات الحمل بين المراهقات. وتعاني النساء والفتيات بشكل غير متناسب من أعباء الرعاية المنزلية، ونقص خدمات رعاية الأطفال، والعنف القائم على نوع الجنس، فضلاً عن كونهن أكثر عرضة للمعاناة؛ نظراً لوضعهن في سوق العمل (انظر الإطار 1-1).

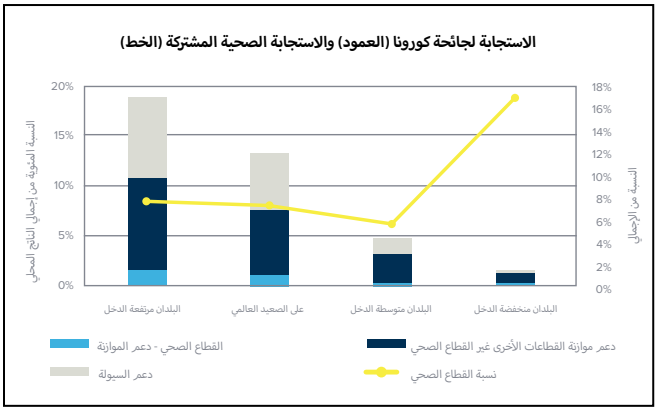
- **ومن دون معالجة هذا القصور، فبإمكان تأثير جائحة كورونا ترك جيل كامل خلف الركب.** وتبعث آفاق التوظيف والإنتاجية والدخل مستقبلاً على القلق، وتظهر الأزمات السابقة أن العاملين الذين يبدؤون البحث عن وظيفة خلال فترة الركود يعانون من تأثيرات سلبية كبيرة على التوظيف والدخل مقارنة مع أولئك الذين يختارون توقيتا أفضل. ويشمل "جيل كورونا" الخريجين الجدد، والباحثين عن عمل لأول مرة، والعمال الذين فقدوا وظائفهم بسبب الجائحة. ومن المرجح أن تترك عليهم هذه الأزمة أثراً يمتد كلما طال أمد بطالتهم، كلياً أو جزئياً. وتزداد هذه الآفاق قتامة بفعل تأثير الجائحة على الأطفال، مما قد يؤدي إلى خسارة لا تعوَّض في رأس مالهم البشري. وتظهر نتائج المحاكاة المستمدة من تقرير مؤشر رأس المال البشري 2020 أنه في غضون 20 سنة، سيتألف نحو 46% من الأيدي العاملة في أي بلد نمطي (من تتراوح أعمارهم بين 20 و 65 سنة) من أفراد شهدوا الجائحة وهم في صفوف الدراسة أو كانت أعمارهم دون الخامسة (غاتي وآخرون 2021).

2-1 تأثير أزمة كورونا على المالية العامة

تسببت جائحة كورونا في ركود مدمر مع اعتماد آفاق التعافي على نجاح احتواء الفيروس وتوفّر المساندة الكافية للمالية العامة. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى انخفاض إجمالي الناتج المحلي العالمي بنسبة 4.3% في 2020، وبهذا يعتبر هذا الركود العالمي الأشد وطأة منذ الحرب العالمية الثانية. وإقراراً بأن الآفاق المستقبلية ما زالت ضبابية، يتوقع البنك الدولي تعافياً بنسبة 4% و 3.8% في 2021 و 2022 على الترتيب. ومن المتوقع أن تشهد البلدان مرتفعة الدخل تراجعاً أقوى وتعافياً أضعف. وفي المقابل فالمرجح أن يكون التراجع في الاقتصادات النامية أقل وضوحا وأن يكون التعافي أقوى. ومن المتوقع أن تشهد البلدان منخفضة الدخل تراجعاً بنسبة 0.9% في 2020، وأن تتعافى بنسبة 3.3% و 5.2% في 2021 و 2022 على الترتيب. وستتوقف آفاق التعافي على النجاح في نشر اللقاحات وتعزيز فعالية الاستجابة الصحية للجائحة. كما تعتمد هذه الآفاق أيضاً على استمرار برامج الحوافز الاقتصادية وتخفيف شدة السياسات النقدية، لا سيما في الاقتصادات المتقدمة، وتحسُّن شروط التمويل للاقتصادات النامية (البنك الدولي 2021ب).

الشكل 1.1: تأثير أزمة كورونا على المالية العامة





المصدر: خبراء البنك الدولي، استناداً إلى تقرير الراصد المالي الصادر عن صندوق النقد الدولي، 2021 (الجزء أ) واستناداً إلى قاعدة بيانات التدابير المالية لصندوق النقد الدولي، 2021 (الجزء ب).

وكان تأثير الأزمة على المالية العامة كبيراً، مما أدى إلى اتساع عجز الموازنة العامة وزيادات كبيرة في الديون (انظر الشكل 1-1). وارتفع عجز المالية العامة على مستوى العالم إلى 11.8% من إجمالي الناتج المحلي في نهاية 2020، في مقابل 3.8% في 2019(صندوق النقد الدولي 2021أ). وجاءت أعلى زيادة في البلدان مرتفعة الدخل، حيث بلغ العجز 13.3% في 2020 مقابل 3.3% في السنة السابقة. ويرجع هذا في الأساس إلى الزيادة في الإنفاق والتراجع في الإيرادات. وفي البلدان متوسطة الدخل، بلغ العجز 10.3% من إجمالي الناتج المحلي في 2020 مقابل 4.8% في 2019، وفي البلدان منخفضة الدخل بلغ 5.7% في 2020 مقابل 4% في 2019، ويفسر ذلك التراجع الشديد في الإيرادات بالنسبة لكل من البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل. وبلغ إجمالي الديون العالمية 97.6 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في عام 2020 (مقابل 83.5 في المائة عام 2019). وفيما يتعلق بمستويات الديون، جاءت أكبر الزيادات في البلدان مرتفعة الدخل (123% في 2020 مقابل 105% في 2019)، تليها البلدان متوسطة الدخل (63% في 2020 مقابل 54% في 2019)، وأخيرا البلدان منخفضة الدخل (49% في 2020 مقابل 43% في 2019)(صندوق النقد الدولي 2021أ). وهناك بعض البلدان التي اختتمت لتوها عقداً من تراكم الديون، مما يثير مخاوف من احتمال حدوث أزمة مالية (كوسي وآخرون 2020).

غير أن النطاق غير المسبوق للاستجابة على صعيد المالية العامة لهذه الجائحة ساعد على تخفيف الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة. ووصلت المساندة المالية العالمية في 2020 إلى 14 تريليون دولار، أو 13.5% من إجمالي الناتج المحلي العالمي، وبلغ الإنفاق الإضافي والإيرادات المفقودة 7.8 تريليونات دولار، أو 7.4% من إجمالي الناتج المحلي، والباقي عبارة عن دعم للسيولة. وتشمل عملية دعم السيولة مساهمات رأسمالية في الشركات وقروضا وشراء أصول/شراء (إعادة تمويل) ديون وضمانات وعمليات شبه مالية، وذلك لمصلحة الشركات في المقام الأول، لكن أيضاً للأسر المعيشية. وتمثل البلدان مرتفعة الدخل 84% من هذه المساندة العالمية، فيما تمثل الصين 6.4% من النسبة المتبقية البالغة 16% (صندوق النقد الدولي 2021أ)

وكانت المساندة المتصلة بالصحة متواضعة نسبياً. فمن بين نسبة 13.5% من إجمالي الناتج المحلي العالمي المخصصة للتصدي للجائحة، لم يتلق قطاع الرعاية الصحية سوى نقطة مئوية واحدة من إجمالي الناتج المحلي (7.4% من الإجمالي). وفي البلدان مرتفعة الدخل، وفي إطار الاستجابة على صعيد المالية العامة البالغة 19% من إجمالي الناتج المحلي، كان نصيب قطاع الرعاية الصحية أقل من 7%. وفي البلدان متوسطة الدخل، بلغت المساعدات المقدمة من المالية العامة 5.1% من إجمالي الناتج المحلي، حيث شكلت الصحة 6% من الإجمالي. وفي البلدان منخفضة الدخل، بلغ المجهود الكلي 1.5% من إجمالي الناتج المحلي، وبلغ نصيب قطاع الرعاية الصحية منها 17% .[2]ومن بين 3991 إجراءً تدخلياً على صعيد المالية العامة حول العالم للتصدي لجائحة كورونا، لم يكن نصيب قطاع الرعاية الصحية منها سوى 548 إجراءً (14%)، على جانبي الإنفاق والإيرادات على حد سواء. وفي مقابل ذلك، تم توجيه 1884 إجراءً إلى منشآت الأعمال، و 1372 إلى الأسر المعيشية، وهناك 187 إجراءً لم تكن مصنفة.[2]

وتساهم أزمة كورونا بالفعل في التخفيضات الكبيرة في الموازنة في مختلف القطاعات، بما في ذلك التعليم. وفي 65% من البلدان منخفضة الدخل والشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل، وفي 33% من الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل والبلدان مرتفعة الدخل، تراجعت موازنات التعليم بعد بداية الجائحة. وقد تؤدي هذه الاتجاهات المتباينة إلى تفاقم التفاوت القائم من قبل في الإنفاق على التعليم فيما بين البلدان (السامرائي وآخرون 2021).[3]

3-1 دور المالية العامة في استثمارات رأس المال البشري من أجل التعافي

تتمتع الاستثمارات في رأس المال البشري بمعدلات عائد مرتفعة، وهي في وضع جيد يمكّنها من إيجاد عوامل خارجية اقتصادية واجتماعية إيجابية كبيرة. وهناك آثار خارجية إيجابية قوية تنتج الاستثمارات في أنظمة الرعاية الصحية ، لا سيما الرعاية الصحية الأولية، وكذلك في البحوث ومكافحة الأمراض حيوانية المصدر، والتأهب لمواجهة الجائحة، وشبكات المياه والمرافق الصحية. وتعتبر الاستثمارات البيئية، التي تشمل الزراعة المستدامة، والأمن الغذائي والتغذوي، وإدارة الأراضي، والتخطيط الحضري، وإدارة مخاطر الكوارث، ضرورية بالقدر نفسه لصحة كوكب الأرض وساكنيه. ففي جامايكا، على سبيل المثال، نُفّذ برنامج حوافز الإنتاج بهدف زيادة الإنتاج الزراعي واستدامته لتلبية الطلب السوقي، فضلاً عن حماية سبل كسب عيش الأسر الريفية المشتغلة بالزراعة وإحداث أثر إيجابي على الأمن الغذائي الوطني (ولايات غيرنسي 2020، 2021).

ولتنمية الطفولة المبكرة والتعليم وتنمية المهارات منافع تستمر مدى الحياة وتُتوارث عبر الأجيال، وكل هذا آثار مؤكدة على معدلات النمو، ودخل الأيدي العاملة، والمساواة، فضلاً عن تماسك النسيج الاجتماعي. وتؤدي الاستثمارات الرامية إلى تدعيم الحماية الاجتماعية، وتشجيع فرص العمل، وتحسين نواتج سوق العمل للشرائح التي لا تتم الاستفادة منها على النحو الأمثل أو تتقاضى أجوراً متدنية بحكم العادة، كالنساء والشباب والفئات السكانية المعرضة للأخطار والأولى بالرعاية، إلى تحقيق آثار خارجية اقتصادية واجتماعية إيجابية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدي الاستثمار في خدمات الرعاية الجيدة وميسورة التكلفة للأطفال إلى تحسين فرص تشغيل المرأة والإنتاجية بوجه عام ونواتج رعاية الأطفال. ويمكن للمساعدات المالية المقدمة من الحكومة وبرامج سوق العمل النشطة أن تحد من الآثار السلبية طويلة المدى لأزمة كورونا على إمكانية تشغيل العمال ودخلهم في المستقبل. وبالإضافة إلى تدعيم فرص العمل مقابل أجر، يمكن أن يؤدي تدعيم ريادة الأعمال لصالح النساء والشباب والفئات السكانية الضعيفة والأولى بالرعاية إلى الاستفادة من إمكاناتهم الاقتصادية التي غالباً ما تكون غير مستغلة استغلالاً كافياً. ففي البوسنة والهرسك، أدخلت الحكومة تعديلات على صندوق الضمانات لتدعيم تنمية ريادة الأعمال بتيسير حصول رواد الأعمال المرتقبين على الأموال التي يحتاجون إليها للقيام بأنشطة الأعمال مع التركيز بشكل خاص على رواد الأعمال من الشباب والنساء (مكتب الرئيس، جمهورية صربسكا/صرب البوسنة 2020).

ويتطلب التعافي المستدام والشامل للجميع من أزمة كورونا توازناً بين الإلغاء الحكيم لبرامج الحوافز الاقتصادية، لا سيما بهدف حماية الفئات الفقيرة والأولى بالرعاية، وزيادة الاستثمارات في رأس المال البشري والمادي والطبيعي، وذلك بما يتسق مع الأهداف طويلة المدى المتمثلة في شمول الجميع وتحقيق القدرة على الصمود والاستدامة وتوفير عدد أكبر وأفضل من الوظائف. وبالإضافة إلى معالجة الفقر وعدم المساواة، يمكن للاستثمارات في رأس المال البشري ذات الاستهداف الجيد أن تساعد على تحفيز النمو الاقتصادي وبناء الثقة في بيئة أنشطة الأعمال.

وفيما مضى كانت ثمار النمو المحققة من جهود الإصلاح محل تقدير من جانب المستثمرين، وكانوا ينتظرونها أملا في تعظيم استثماراتهم واستثمارات القطاع الخاص على المدى الطويل. ونظراً لأن بلداناً كثيرة ستقْدم على الأرجح على تشديد سياساتها المالية العامة في 2021، تؤكد مجموعة البنك الدولي على ضرورة أن تتصدى البلدان النامية للتحدي المتمثل في تفادي إجراءات الضبط المالي المبكرة قبل الأوان على المدى القصير، لكن مع تتابع تدابير مساندة المالية العامة وضمان استدامة المالية العامة على المدى المتوسط" (البنك الدولي 2021ب). ويؤكد صندوق النقد الدولي (2021أ) على "ضرورة الإبقاء على مساندة المالية العامة، لكن مع تكييفها لملاءمة تطور جائحة كورونا والاقتصاد". وتعترف مجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بالدور الاقتصادي الشامل للاستثمارات في البشر، وتدعوان إلى حماية الإنفاق العام على رأس المال البشري. وهناك بعض البلدان التي تفكر بالفعل في المستقبل فيما يتعلق باستدامة الإنفاق، وهذا هو الحال بالنسبة لأذربيجان، حيث خصصت الحكومة أموالاً في الموازنة لضمان استدامة التدابير الرامية إلى مساندة التوظيف والرعاية الاجتماعية.

وأدت أزمة كورونا إلى تسريع وتيرة التحولات الهيكلية التي يمكنها تعزيز رأس المال البشري، والنهوض بتعميم التكنولوجيا الرقمية، والابتعاد بالاقتصادات عن الأنشطة المسببة لانبعاثات الكربون. وتشهد الأزمة تسارعاً وتشكل ملامح التغيرات العميقة في عوامل الإنتاج والتكنولوجيات والقواعد المنظمة للعمل وتقديم الخدمات. وبإمكان المالية العامة أن تخلق البيئة الملائمة للاستفادة من القطاع الخاص (وكذلك المساعدات الإنمائية والتحويلات) في توسيع رأس المال البشري والتكيف واستغلاله في تحقيق التعافي الاقتصادي وغير ذلك من أهداف النمو والتنمية. ومع ظهور فرص جديدة وضياع فرص أخرى، يكتسب رأس المال البشري أهمية متزايدة في سبيل تحقيق نمو مستدام وقادر على الصمود.

---

[1] تستند حسابات خبراء البنك الدولي إلى بيانات مأخوذة من صندوق النقد الدولي (2021أ).

[2] "سياسات المالية العامة في إطار الاستجابة للأزمة"، وهي قاعدة بيانات أنشأها خبراء البنك الدولي للاستخدام الداخلي، آخر تحديث في سبتمبر/أيلول 2020.

[3] تستند نتائج هذه المطبوعة المشتركة بين البنك الدولي واليونسكو إلى عينة من 29 بلداً تمثل 54% من سكان العالم في سن الدراسة. وتستعرض مقارنة الموازنات فيما قبل جائحة كورونا وما بعدها الفروق في الموازنات التي أُعدت قبل وبعد تفشي الجائحة في مارس/آذار 2020.

االفصل الثاني:

الإنفاق العام لبناء رأس المال البشري وحمايته واستغلاله

الفصل الثاني: الإنفاق العام لبناء رأس المال البشري وحمايته واستغلاله

الرسائل الرئيسية

- **يساعد إطار الإنفاق الموجه نحو تحقيق النواتج المرجوة على تحديد مجموعة قوية من برامج الإنفاق التي تستهدف الفقراء وتحقق أثرا كبيرا في مختلف القطاعات استنادا إلى الشواهد والأدلة والسياقات الخاصة بالبلد المعني.**
- **حتى يتسنى خفض الخسائر الدائمة في رأس المال البشري بسبب أزمة كورونا، تتمثل الأولويات الملحة في استعادة الصحة وخدمات الرعاية الصحية، وحماية الأطفال الصغار من سوء التغذية وغير ذلك من جوانب الأذى الأخرى، وإعادة الأطفال إلى المدرسة، والتعافي من خسائر التعلم، ومنع "الآثار السلبية" على الشباب، ومساندة فرص تحقيق الدخل من العمل.**
- **يمكن أن تسهم التحسينات الإضافية في التغطية الصحية الشاملة للجميع، وتنمية الطفولة المبكرة، والتعلم، والحماية الاجتماعية، وتمكين المرأة اقتصاديا في تحقيق تعاف مستدام وشامل للجميع وقادر على الصمود.**
- **وبإمكان الابتكارات والتكنولوجيا الحديثة المساعدة على تدعيم أنظمة تقديم الخدمات.**

وتتطلب استعادة رأس المال البشري ومواصلة بنائه في خضم جائحة كورونا بهدف تحقيق تعافٍ قادر على الصمود اتخاذ إجراءات منسقة متعددة القطاعات. وبإمكان الحكومات استخدام سلسلة نتائج مستندة إلى الشواهد لكل أولوية من أولويات رأس المال البشري لوضع إطار إنفاق يركز على تحقيق النواتج المرجوة ومجموعة متسقة من برامج الإنفاق عالية الأثر ومتعددة القطاعات الموجهة لصالح الفقراء. وبالإضافة إلى الجهود الرامية إلى مكافحة جائحة كورونا من خلال اللقاحات وغيرها من تدابير الرعاية الصحية العامة، فلا بد من تخفيف مخاطر الفقدان الدائم لرأس المال البشري على المدى القصير ومعالجة العجز الهيكلي القائم منذ زمن طويل في تراكم رأس المال البشري على المدى المتوسط، ويتطلب ذلك استثمارات مستدامة وتدعيم أنظمة تقديم الخدمات. وبإمكان الابتكارات والتكنولوجيا الحديثة إتاحة فرص للبلدان لتسريع وتيرة تقدمها في هذه المجالات.

1-2 إطار إنفاق عام يركز على نواتج رأس المال البشري

مع خروج البلدان من أزمة كورونا، يواجه كثير منها فجوات في تمويل رأس المال البشري. وحتى قبل الجائحة، كانت هناك بلدان كثيرة تكافح لتعبئة وتخصيص موارد كافية للاستثمارات الأساسية في رأس المال البشري، واتسعت هذه الفجوات الآن. فعلى سبيل المثال، سيتعين مضاعفة نسبة الإنفاق على التعليم من الدخل القومي في البلدان منخفضة الدخل لتحقيق أهداف التنمية المستدامة (البنك الدولي واليونسكو 2021).

والحلول ليست بسيطة ولا تقتصر على مجرد تخصيص المزيد من موارد الموازنة للقطاعات الاجتماعية. فالعلاقات بين الإنفاق العام ونواتج رأس المال البشري ليست مباشرة، وكفاءة الإنفاق العام وكفايته غاية في الأهمية لتحقيق نواتج رأس المال البشري (أندروز وآخرون 2019؛ البنك الدولي 2003، 2018د؛ غوتريت وشيبر 2006).

ويساعد إطار الإنفاق الموجه نحو تحقيق النواتج المرجوة على تحديد مجموعة قوية من برامج الإنفاق التي تستهدف الفقراء وتحقق أثرا كبيرا في مختلف القطاعات. ويعتمد المزيج الصحيح من السياسات والنفقات على أولويات رأس المال البشري في البلد المعني وعلى مواءمة السياسات والبرامج والنفقات المعينة مع كل ناتج مختار من نواتج رأس المال البشري في سياق بعينه (الإطار 2-1).

ومن شأن نظرية التغيير متعددة القطاعات المصممة بما يتلاءم مع ناتج معين من نواتج رأس المال البشري أن تكون بمثابة دليل إرشادي عبر القطاعات. ويمكن لنظرية التغيير المذكورة أن تجمع بين الشواهد العالمية، بما في ذلك تقييمات الأثر والتحليل المكاني للنواتج والقيود في كل بلد، دعما لتحديد أولويات النفقات على الصعيدين الوطني ودون الوطني. فعلى سبيل المثال، قد تتطلب تنمية الطفولة المبكرة مزيجاً مختلفاً من الاستثمارات في تمكين المرأة والتغذية والأمن الغذائي والمياه والصرف الصحي ومكافحة التلوث وشبكات الأمان في مختلف السياقات المحلية.

الإطار 1-2: تحديد أولويات رأس المال البشري

يمكن للمقارنات الاسترشادية لمؤشر رأس المال البشري ومؤشر رأس المال البشري المعدل بحسب الاستخدام إظهار الأداء النسبي لبلد معين عبر مختلف أبعاد تراكم رأس المال البشري واستغلاله بشكل مثمر. ويوضح الجدول ١-٢ مؤشر رأس المال البشري ومكوناته فيما يخص بلدين في المنطقة ذاتها. ويترتب على ارتفاع معدل التقزم في البلد (أ) وضعف نواتج التعلم في البلد (ب) تداعيات على صعيد السياسات.

الجدول 1-2: سيناريو إيضاحي لمؤشر رأس المال البشري في منطقة واحدة

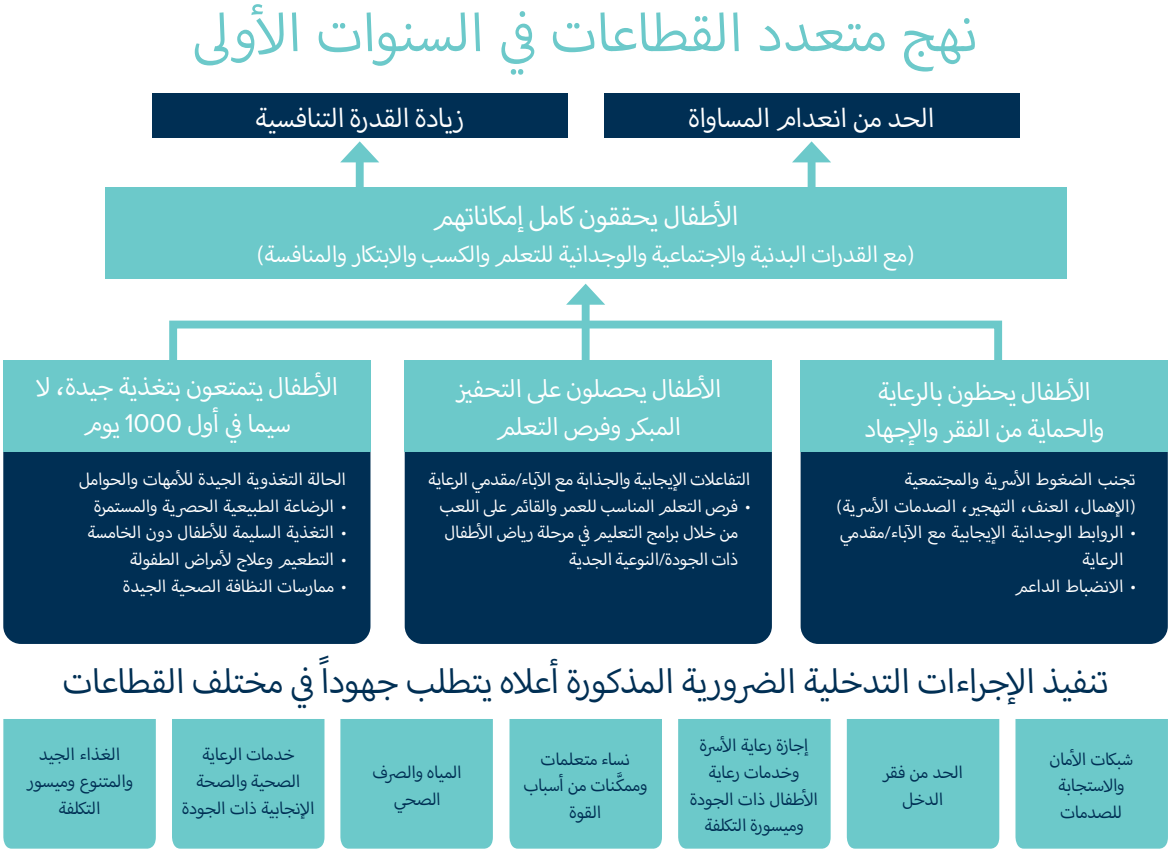
المؤشر	البلد ألف	البلد باء	المنطقة
	ذكور + إناث	ذكور + إناث	ذكور + إناث
المكوِّن الأول لمؤشر رأس المال البشري: البقاء على قيد الحياة			
احتمال البقاء على قيد الحياة حتى سن الخامسة	0.974	0.985	0.982
المكوِّن الثاني لمؤشر رأس المال البشري: المدرسة			
سنوات الدراسة المتوقعة	9.7	10.7	12.1
درجات الاختبارات الموحدة	405	377	405
المكوِّن الثالث لمؤشر رأس المال البشري: الصحة			
معدل البقاء على قيد الحياة للفئة العمرية 15-60	0.847	0.888	0.862
نسبة الأطفال دون الخامسة غير المصابين بالتقزم	0.533		0.852
مؤشر رأس المال البشري 2020	0.46	0.50	0.56

لا يمثل مؤشر رأس المال البشري بأية حال من الأحوال مقياساً شاملاً لتنمية رأس المال البشري. وعلى الرغم من أهمية جميع مكونات مؤشر رأس المال البشري، هناك تدابير أخرى مهمة غير مشمولة لأسباب عملية. ويمكن لأي تقييم أكثر منهجية أن يستخدم نهج دورة الحياة لتحديد أي الفئات السكانية تتخلف عن الركب ولماذا. وقد اعتمد تقرير أصدره البنك الدولي مؤخراً عن إسواتيني (البنك الدولي 2020و) هذا النهج لتقييم الاحتياجات والإمكانات النسبية للأشخاص في ثلاث مراحل من دورة حياتهم: الطفولة المبكرة (من الحمل إلى سن الخامسة)، وسن الدراسة (6-18 سنة)، والشباب حتى البلوغ (19 سنة فأكثر). ومن بين التحديات التي تم الوقوف عليها ارتفاع معدلات وفيات الرضع نسبيّاً وسوء تغذية الأطفال نتيجة عوامل تتمثل في ارتفاع حالات حمل المراهقات (30% من جميع حالات الحمل)، وذلك على سبيل المثال وليس الحصر. وتشمل التحديات الرئيسية التي تواجه الأطفال في سن الدراسة ارتفاع معدل التسرب في المرحلة الإعدادية، فلا يستكمل الصف الدراسي الثاني عشر إلا 44% من الأطفال الذين يلتحقون بالصف الأول. ويؤدي هذا إلى تعلم مجتزأ وغيره من التحديات الاجتماعية بالنسبة للمراهقين، بما في ذلك الارتفاع النسبي لمعدلات حمل المراهقات. ويُرجع نحو 40% من الفتيات اللائي يتسربن من الدراسة في المرحلة الثانوية سبب تسربهن إلى الحمل. ويبرُز تخفيض عدد المتسربين من المرحلة الثانوية، لا سيما بين الفتيات، كأولوية مستمدة من هذا التحليل.

وحتى يتسنى تحقيق تعافٍ قادر على الصمود ويمتد إلى ما بعد تحقيق القدرة على الصمود، يتيح مؤشر رأس المال البشري المعدل بحسب الاستخدام معلومات إضافية لوضع سياسات تحقق الاستفادة الكاملة من رأس المال البشري. ويوضح مؤشر رأس المال البشري المعدل بحسب الاستخدام الفجوات القائمة في استغلال رأس المال البشري لدفع الاقتصادات والبلدان إلى تحسين الاستفادة مما يتوفر لدى عمالها من مهارات وخبرات لزيادة إنتاجية الأيدي العاملة.

المصدر: خبراء البنك الدولي؛ البنك الدولي 2020و.

الشكل 1-2: عرض إيضاحي "لنظرية تغيير" متعددة القطاعات لتنمية الطفولة المبكرة



المصدر: الاستثمار في سنوات النمو المبكرة والإنتاجية، البنك الدولي (2016).

ويمكن إثراء اختيارات البلدان بالشواهد العالمية بشأن الإجراءات التدخلية الفعالة. وتناقش مطبوعة صادرة عن الهيئة الاستشارية العالمية للتعليم (2020) الإجراءات التدخلية "الأفضل" أو "الجيدة" استناداً إلى تقييمات صارمة. ولتحسين نواتج التعلم في البلدان التي تفتقر فيها المدارس إلى المياه والكهرباء، على سبيل المثال، ربما تحقق الاستثمارات المادية لخلق بيئة مواتية للتعلم، فضلاً عن توفير التمويل لتأهيل المعلمين ، أثراً كبيراً بشكل خاص. وهناك مثال آخر: قد تكون التدابير الموجهة لتحسين جودة التدريس والحد من ارتفاع معدلات التسرب من التعليم بين الطلاب أبناء الأسر الفقيرة والمحرومة اجتماعياً أكثر تأثيراً في البلدان التي تتمتع بمستوى جيد من البنية التحتية والموظفين.

2-2 إعادة بناء رأس المال البشري

كيف يمكن للبلدان الموازنة بين الأولويات المزدوجة المتمثلة من ناحية في تخفيف مخاطر الخسائر الدائمة في رأس المال البشري، ومن ناحية أخرى بناء رأس المال البشري واستخدامه من أجل التعافي الاقتصادي؟ من الضروري تدعيم الأولوية العاجلة المتمثلة في مكافحة كورونا بجهود حكومية مستديمة لاستعادة الصحة، وإعادة الأطفال إلى مقاعد الدراسة، وتعويض الخسائر في التعلم، وحماية الأطفال الصغار، والحيلولة دون لحوق أضرار دائمة بالباحثين عن عمل، ومساندة فرص الدخل للأيدي العاملة.

مكافحة كورونا

يتوقف إعادة بناء رأس المال البشري والتعافي القادر على الصمود على التصدي لجائحة كورونا. ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا من خلال تعزيز مراقبة انتشار الأمراض (بما في ذلك التحسينات في البنية التحتية للبيانات، وخدمات الاختبارات والمختبرات، والتوعية من أجل تغيير السلوكيات، وتعزيز قدرات الحجر الصحي والعزل)، والتعامل مع حالات الإصابة بفيروس كورونا، وإطلاق حملات التطعيم.

وتتطلب مكافحة كورونا نفقات كبيرة. وتشير التقديرات إلى أن تكاليف تحقيق مستويات كافية من التغطية باللقاحات ستصل إلى حوالي 2٪ من إجمالي الناتج المحلي في البلدان منخفضة الدخل و 0.7% من إجمالي الناتج

المحلي في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل (بونغسابيتش وبريمبل 1999). وهناك حاجة إلى تمويل مخصص، بالإضافة إلى التنسيق على الصعيدين الوطني والدولي عبر مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، لتعميم اللقاحات بنجاح، علماً بأن عدم استكمال التغطية سيكون أكثر تكلفة من التغطية الكاملة، حيث تشير التقديرات الحديثة إلى أن التخصيص غير المتكافئ للقاحات المضادة لفيروس كورونا يمكن أن يكلف الاقتصاد العالمي ما يصل إلى 1.2 ترليون دولار سنوياً (هافنر وآخرون 2020).

استعادة الصحة

يتمثل التحدي المباشر في ضمان تقديم الخدمات الصحية الأساسية المراعية لأوضاع الفقراء. وفي البلدان منخفضة الدخل، وتبعاً للبلد المعني، تشمل حتميات سياسات الإنفاق الرئيسية برامج التطعيم وتغذية الأطفال، وخدمات صحة الأم والصحة الإنجابية، وبرامج مكافحة الأمراض المعدية، بما في ذلك فيروس الإيدز والسل والملاريا، وتحقيق مستوى آمن من الرعاية الصحية الأولية. وفي البلدان الأعلى دخلاً، قد يتحول محور التركيز ويتسع ليشمل الأمراض غير السارية، بما في ذلك برامج الفحص اللاحقة. وتحتاج جميع البلدان إلى خدمات تخفف وطأة الأمراض والحالات الطبية التي ارتفعت خلال فترة الإغلاق العام (على سبيل المثال: الاضطرابات العقلية والعنف الأسري ضد المرأة وتعاطي المخدرات) مع توفير الأدوية المنقذة للأرواح وخدمات الطوارئ.

وفي خضم الأزمات، قد تستطيع البلدان تعزيز الحماية المالية للفئات الضعيفة والأولى بالرعاية. وتشمل التدابير الممكنة على مستوى السياسات: خفض حصة هذه الفئات من المدفوعات، والاستثناءات، وتحديد حد أقصى لما تتكبده هذه الفئات من مصروفات، واسترداد المصروفات غير المباشرة للرعاية الصحية (على سبيل المثال: النقل والمواصلات)، ومنح الإجازات المرضية للتعويض عن فقدان الدخل بسبب الحالات المرضية. وحتى يتسنى تحقيق الحماية المالية والمكافحة الفعالة للأمراض، يقدم العديد من البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل، بما فيها إثيوبيا وإندونيسيا وبابوا غينيا الجديدة وطاجيكستان، خدمات مجانية لمكافحة كورونا لجميع السكان (البنك الدولي، مطبوعة قيد الإصدار). وهناك بلدان أخرى، مثل غيرنسي (ولايات غيرنسي 2020، 2021) والبرازيل (مؤسسة كيه بي إم جي للمحاسبة والاستشارات المالية 2020)، قامت بزيادة أيام الإجازة مدفوعة الأجر الممنوحة للمرضى المصابين بفيروس كورونا، فيما قررت وزارة الصحة البحرينية تحمل نفقات علاج المصابين بفيروس كورونا من المواطنين والمقيمين على السواء (وزارة الصحة، مملكة البحرين 2021). وخلال الأزمة المالية العالمية 2008-2009، اتجه 12 بلداً أوروبياً إلى خفض رسوم خدمات الرعاية المقدمة في العيادات الخارجية والداخلية، مما أدى إلى خفض التكلفة الواقعة على مستهلكي السلع والخدمات والتي تتراوح من أدوية العيادات الخارجية إلى الاختبارات التشخيصية. كما خفض نصف هذه البلدان الرسوم الخاصة بأدوية العيادات الخارجية فضلا عن منح استثناءات أو وضع حد أقصى لما يتبكده المريض من مصروفات.

وفي الأمد المتوسط، تتوقف استعادة الصحة على تعويض الخسائر واستئناف التقدم نحو تحقيق التغطية الصحية الشاملة. ويتطلب وضع حد للفجوات المتزايدة في التغطية توسيع نطاق الاستحقاقات، لا سيما بالنسبة للفقراء والعاطلين عن العمل والعمال الزراعيين وغير المنتظمين. ففي أعقاب الأزمات الاقتصادية السابقة، ضاعف بعض البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل استثماراتها في برامج التغطية الصحية الشاملة. فعلى سبيل المثال، وسعت المكسيك، أثناء تعافيها من الأزمة المالية العالمية، نطاق تغطية الأسر المعيشية الفقيرة والتي يعولها عمال غير منتظمين بالخدمات الصحية الضرورية المضمونة من 31.1 مليون نسمة في 2009 إلى 55.6 مليون في 2013(البنك الدولي 2018ب)؛ وفي أعقاب الأزمةالآسيوية في 1997، وسّعت إندونيسيا نطاق هذه الخدمات من نحو صفر إلى أكثر من 10% من السكان (بونغسابيتش وبريمبل 1999). وفي الآونة الأخيرة، وفي إطار التصدي لجائحة كورونا، منحت كوت ديفوار ثلاثة أشهر من أقساط التأمين الصحي الشامل لجميع المستفيدين من الدعم المالي من خلال التحويلات النقدية (جمهورية مدغشقر 2020). كما قامت البلدان الأعلى دخلاً بسد الفجوات بين الشرائح السكانية، بما في ذلك المقيمون فيها من غير المواطنين. فعلى سبيل المثال، قدمت بلجيكا والبوسنة والهرسك وإستونيا، أثناء الأزمة المالية العالمية، استحقاقات للعاطلين عن العمل منذ فترات طويلة، فيما حسنت السويد مظلة التغطية للمهاجرين وطالبي اللجوء الذين لا يحملون وثائق رسمية.

إعادة الأطفال إلى مقاعد الدراسة وتعويض الخسائر في التعلم

يتطلب التصدي لأزمة التعليم ("الجائحة المسكوت عنها" الناجمة عن الأزمة الصحية) اتخاذ إجراءات فورية. وتشمل التدابير ذات الأولوية إدارة استمرارية التعليم وتحسين التعلم وتسريع وتيرته. وتحتاج المدارس إلى مساندة لاستيفاء معايير السلامة والشمول والمياه والصرف الصحي والنظافة العامة والتهوية والصحة اللازمة لإعادة فتح أبوابها. ونفذت بعض البلدان، مثل مقدونيا الشمالية، تحويلات عينية لتوفير الأغذية ومنتجات النظافة الصحية للمستفيدين من البرامج التي تستهدف المحتاجين والمستحقين. وقد تتطلب إعادة إلحاق الطلاب بالدراسة واستبقاؤهم فيها توفير المستلزمات المدرسية وبرامج التغذية المدرسية وبرامج التحويلات النقدية بشروط ميسرة والمنح الدراسية ومساندة تمكين الفتيات، وذلك على نحو يراعي أوضاع الفقراء. ففي سانت فنسنت وجزر غرينادين، قدم برنامج العودة إلى الدراسة التابع لهيئة خدمات التأمين الوطنية قسائم مستلزمات مدرسية للآباء الذين تم تسريحهم من العمل

على خلفية جائحة كورونا ويتقاضون إعانات بطالة مؤقتة (تُمنح للعمال المؤمن عليهم في القطاع الرسمي وأصحاب العمل الحر) (هيئة خدمات التأمين الوطنية، سانت فنسنت وجزر غرينادين 2020). وفي زمبابوي، يقدم مشروع الأمن الغذائي والتغذية لأطفال المدارس المتأثرين بجائحة كورونا تحويلات نقدية إلى الأسر الأولى بالرعاية التي لديها أطفال في المرحلة الابتدائية.

وتعكف بلدان كثيرة حالياً على تعميم مجموعات من برامج الاستجابة التعليمية التي تستهدف الحد من الخسائر في التعلّم. وفيما يلي بعض الأمثلة: تركز حملات إعادة إلحاق الطلاب بالدراسة واستبقاؤهم فيها في مدغشقر وإثيوبيا وباكستان على الفتيات والطلاب من المجتمعات المحلية المهمشة ممن هم عرضة لمخاطر التسرب من التعليم. وتجمع السلفادور بين برامج استئناف عملية التعلم بوتيرة سريعة وتوسيع نظام الإنذار المبكر والزيارات المنزلية للحيلولة دون تسرب الشباب المعرض لمخاطر من التعليم. وحولت أوغندا برنامج التحويلات النقدية وتقديم خدمات الإرشاد والتوجيه لديها "تمكين الفتيات للفتيات" إلى نموذج افتراضي عبر الإنترنت لضمان استمرارية تقديم الخدمات، وطبقت نظام الالتحاق عن بعد للمستفيدات المسجلين مسبقاً (سلطة مدينة كمبالا العاصمة، بلا تاريخ). وتعتبر برامج التغذية المدرسية في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ومدغشقر وبلدان أخرى من بين الجهود الرامية إلى إعادة الطلاب إلى صفوف الدراسة. وتساعد إعادة فتح المدارس مع تقليص كثافات فصولها إلى النصف وإطالة أيام الدراسة على استمرارية التعليم في غينيا الاستوائية (صندوق النقد الدولي 2021ب). وفي المملكة المتحدة، وُضع برنامج وطني لتعليم الطلاب الأكثر احتياجاً بمشاركة القطاع الخاص.

وفي الأمد المتوسط، يجب أن تعمل سياسات التعليم التي تستشرف آفاق المستقبل على تلبية الاحتياجات المستقبلية من المهارات. ويشمل هذا مضاعفة الجهود الرامية إلى إلحاق الأطفال بالمدارس وإعادة إلحاقهم بها، وتوسيع نطاق الحصول على التعليم المبكر ورعاية الأطفال، وبناء مهارات القراءة والكتابة والحساب وغيرها من المهارات الأساسية في البلدان التي ما زال فقر التعلم فيها يشكل عقبة رئيسية أمام الشمول الاقتصادي. (قبل كورونا، كان ما لا يقل عن 258 مليون طفل وشاب في سن التعليم الابتدائي إلى الثانوي متسربين من التعليم في جميع أنحاء العالم، وهذه مشكلة هيكلية وأساسية من المرجح أن تتفاقم بسبب كورونا). وقد يظل هذا أولوية في معظم البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل التي لم تكن مسارات التعلم فيها ماضية في الطريق الصحيح لتحقيق تخفيضات في فقر التعلم حتى قبل حدوث الخسائر الناجمة عن كورونا في التعلم. ويمكن استفادة دروس من الإجراءات التدخلية الناجحة مثل برنامج Tusome الكيني الذي أدى منذ 2014 إلى تسريع وتيرة التعلم بتوفير الكتب المدرسية باللغتين الإنجليزية والسواحيلية لجميع الطلاب في الصفوف الدراسية من الأول إلى الثالث، وتدريب جميع معلمي اللغات في السنوات الأولى من المرحلة الابتدائية على طرق تدريس القراءة، وتزويد منظمات المجتمع المدني بالأدوات والمهارات اللازمة لمساندة المعلمين (ويليكوسكي وآخرون 2020). ويشارك ما لا يقل عن عشرة أنظمة تعليمية حول العالم في "برنامج المسرِّع" للتعجيل بالحد من فقر التعلم (البنك الدولي 2020ي). علاوة على ذلك، يمكن لجميع البلدان تعزيز المهارات التي تشهد طلباً في سوق العمل في القرن الحادي والعشرين (كالمهارات الاجتماعية والوجدانية، وريادة الأعمال، والمهارات الرقمية، والمهارات اللازمة للوظائف الخضراء) بزيادة التعاون الفعال بين مقدمي الخدمات التعليمية وأصحاب العمل من القطاع الخاص. وتتضمن موازنة كينيا للسنة المالية 2021/2020 خطة جديدة لتشغيل الشباب في إطار حزمتها التحفيزية (صندوق النقد الدولي 2021ب). وفي المملكة العربية السعودية، أعلن صندوق تنمية الموارد البشرية عن زيادة المساندة المقدمة إلى 100 ألف عامل من خلال زيادة التدريب (بإجمالي 200 مليون دولار)، كما يشجع الصندوق أيضاً أدوات العمل من بُعد، ويمكن أن يساعد تعزيز المهارات المتقدمة والروابط بين القطاع الخاص في التعليم العالي على دفع عجلة الابتكار والنمو وتحسين ملاءمة البرامج المقدمة لسوق العمل. ومن الممكن أن يساهم تطوير مهارات العمال وإكسابهم مهارات جديدة من أجل الوظائف الخضراء أو تغيير مصادر كسب الرزق نتيجة تغير بأنماط الزراعة والمحاصيل، وارتفاع منسوب سطح البحر، وغير ذلك من عواقب التدهور البيئي، في تحقيق تعافٍ أكثر خضرة. ويهدف برنامج بناء بوتان إلى توفير الإغاثة ومساندة التعافي من خلال إكساب المهارات الجديدة وتوفير فرص العمل للعاطلين حديثاً عن العمل، وفي الوقت نفسه التصدي لنقص الأيدي العاملة في القطاعات التي كانت تعتمد فيما سبق على العمال المهاجرين (فوب جيم وسونام بيم 2020).

حماية الأطفال الصغار وإرساء أساس لتنمية رأس المال البشري

يمكن للاستثمارات المنسقة تخفيف الآثار السلبية التراكمية لأوجه الحرمان الناجمة عن أزمة فيروس كورونا. وتتمثل الأولوية الفورية في منع الحرمان الشديد كسوء التغذية أو التعرض للإجهاد الضار، وضمان استمرارية توفير برامج الرعاية الصحية الأساسية للنساء والأطفال الصغار، فضلاً عن رعاية الأطفال وغير ذلك من الاستراتيجيات للحد من عدد الأطفال الذين يقضون فترات طويلة في بيئات غير آمنة وغير مشجعة أثناء وجود والديهم في العمل. وبالنسبة للأسر الفقيرة والفئات السكانية الأولى بالرعاية، يمكن تدعيم الخدمات الأساسية في مجال صحة الأمهات والأطفال والصحة الإنجابية والتغذية وأنشطة التعلم والمحاكاة في المراحل المبكرة على نحو فعال بالتحويلات النقدية لمساندة الأطفال والوالدين ومقدمي الرعاية الآخرين.

وأطلقت بوتان برنامج ملك بوتان الإغاثي لمساندة مصادر كسب الرزق للمتضررين من الجائحة، وقدمت مساندة إضافية للأسر التي تعول أطفالاً. ومددت أوزبكستان مدة الإعانات الاجتماعية للأسر منخفضة الدخل. وفي كولومبيا، انطلقت مبادرة يداي تعلمانك في 20 مارس/آذار 2020، أي بعد يوم من إغلاق مراكز الطفولة المبكرة. ويستهدف المشروع أكثر من 1.7 مليون امرأة حامل وطفل دون الخامسة معرضين للمعاناة من خلال ثلاثة أنشطة: (1) التواصل المتكرر مع الأسر عبر الهاتف للاطمئنان على صحة الأطفال وتغذيتهم ومستوى رفاهيتهم واقتراح أنشطة يمكن للوالدين أداؤها لتعزيز نمو أطفالهم؛ (2) وتوزيع مجموعة من مواد التعلم، بما في ذلك دليل للأسرة ومواد كالورق والطلاء والطباشير وأقلام الألوان لتمكين الوالدين من أداء الأنشطة الواردة في دليل الأسرة؛ (3) وتوزيع سلال المواد الغذائية.

وتتطلب التحسينات الأطول أمداً في نواتج الطفولة المبكرة اتباع نهج متعدد القطاعات. وسيتضمن هذا استخدام البنية التحتية المتاحة لتقديم الخدمات بوصفها منصات لتقديم أو تنسيق خدمات متعددة والسماح لنفس الأسر المعيشية والأطفال بالوصول إلى الخدمات التكميلية. وتستفيد بلدان كثيرة العيادات الصحية والمرشدين الصحيين من المجتمعات المحلية لتقديم خدمات التغذية وخدمات تحفيز الأطفال التي تركز على التنشئة الأبوية. ويعزز هذا النهج نمو الأطفال بدنياً وإدراكياً كما تشير الشواهد، على سبيل المثال، في برنامج العاملات الصحيات في باكستان. ويمكن أيضاً استخدام برامج التحويلات النقدية بوصفها منصات لاستهداف الأسر المعرضة للمعاناة، وتقديم مساندة الدخل، وتعبئة الاستثمارات في تنمية الأطفال. وبالنسبة للأسر الفقيرة فقراً مدقعاً في مدغشقر مثلاً، عززت الحكومة برنامجها للتحويلات النقدية ("مساندة الأسرة") من خلال التدريب و"المحفزات" التي تتيح خيارات سلوكية للوالدين بطريقة تزيد احتمال اتخاذهم الخيارات التي من شأنها تحسين صحة أسرهم على أفضل نحو، وتعزيز ممارسات التغذية، والتنمية المبكرة لأطفالهم، والتنشئة الأبوية (جمهورية مدغشقر 2020). وفي المكسيك وكولومبيا والنيجر وبيرو، أدت إضافة برنامج للتنشئة الأبوية إلى برنامج التحويلات النقدية إلى تحسين نواتج تنمية الأطفال، من تنمية المدارك واللغة إلى التنمية الاجتماعية والوجدانية، في عموم الحالات (أرياغادا وآخرون 2018). وطبّقت السنغال برنامجاً للتغذية على مستوى المجتمعات المحلية مدعوما بتحويلات نقدية لخفض معدل التقزم من 34% في 1992 إلى 17% في 2017 (البنك الدولي 2021و). وخفضت بيرو معدل التقزم من 28% في 2008 إلى 13% في 2016 بعد تطبيق إستراتيجية عملت على تضافر جهود الحكومة الوطنية والحكومات الإقليمية والمحلية للتصدي لسوء التغذية بين الأطفال بطريقة منسقة (جمهورية رواندا 2005). واستهدفت الإستراتيجية الوطنية للتعجيل بالوقاية من التقزم في إندونيسيا حوالي 48 مليون أم حامل وطفل دون سن الثانية في غضون أربع سنوات. ونسقت الحكومة الرواندية الاستثمارات في مجالات الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية الأولية والتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة من أجل تعزيز نواتج تنمية الطفولة المبكرة، وذلك اعتمادا على منصة تم تدعيمها لتقديم الخدمات بما في ذلك تسجيل المواليد وإصدار بطاقات هوية لهم (انظر الإطار 2-2).

الحيلولة دون لحوق أضرار دائمة بالباحثين عن عمل ومساندة فرص الدخل للأيدي العاملة

يتعرض جيل كورونا من العمال والخريجين الجدد والعاطلين عن العمل والباحثين عن عمل لأول مرة، لا العمال ذوي المهارات المتدنية والأكثر احتياجاً، لمخاطر الإصابة بأضرار دائمة. وتستطيع البلدان الحيلولة دون هذه الأضرار الدائمة من خلال العديد من التدابير على المدى القصير. ويمكن تدعيم إعانات الأجور التقليدية التي تساند التعيينات الجديدة بتدابير تساند إمكانية التوظيف، فضلاً عن خدمات الوساطة لتسهيل الانتقال بين الوظائف. وبإمكان التكنولوجيا تعزيز تنفيذ برامج سوق العمل هذه، على سبيل المثال، بتقليل المخالطة الجسدية إلى أدنى حد، لكن مع جعلها أيضاً أكثر تركيزاً وأكثر فعالية من حيث التكلفة. ويمكن لاستئناف وتوسيع نطاق خدمات رعاية الأطفال والمسنين مساندة عودة النساء إلى سوق العمل. كما يمكن أن تساعد التدابير الرامية إلى السماح للطلاب بمواصلة الدراسة لفترة أطول وتأخير انضمامهم إلى سوق العمل على منع حدوث أضرار دائمة.

وعلى المدى القصير، من شأن تخفيف التدفقات النقدية (المصروفات) الخاصة بالشركات وتقديم حوافز مؤقتة تستهدف شرائح بعينها أن يؤدي إلى تحفيز الطلب على الأيدي العاملة بشكل عام. فعلى سبيل المثال، سمحت باكستان للبنوك بتأجيل مدفوعات العملاء على التزامات القروض الأصلية لمدة تصل إلى سنة، وطبقت تأجيلات على مدفوعات الطاقة، وطبقت مصر تأجيلات على مدفوعات/فواتير المرافق. وفي روسيا، مُنحت الشركات الأكثر تضرراً أثناء الأزمة تأجيلات على سداد الضرائب، وخفضت تايلند اشتراكات الضمان الاجتماعي لأصحاب العمل والموظفين من 5% إلى 0.1% من الأجور لمدة 3 أشهر. والوضع الأمثل أن يتم توجيه هذه التدابير إلى القطاعات كثيفة العمالة أو التي تتمتع بإمكانات على صعيد نمو فرص العمل مستقبلاً.

وفي أسواق العمل التي تتسم بمستوى مرتفع من الاقتصاد غير الرسمي، يجب أن تصل المساعدات إلى العمال في الشركات غير الرسمية. وأفضل سبيل إلى ذلك هو اتخاذ تدابير حماية اجتماعية على مستوى الأسر المعيشية تتجاوز الفقراء فقراً مدقعاً لتشمل العمالة غير المنتظمة منخفضة الدخل. وفي البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل، تساعد برامج المساعدة الاجتماعية على الحفاظ على

الإطار 2-2: نهج متعدد القطاعات نحو الاستثمار في السنوات الأولى في رواندا

استغلت الحكومة الرواندية الاستثمارات في التغذية والحماية الاجتماعية المراعية للأطفال، والتعليم الأساسي، والرعاية الصحية الأولية، وتكثيف الزراعة لتعزيز تنمية الطفولة المبكرة. ويركز البرنامج متعدد القطاعات للحد من التقزم، الذي يستند إلى الخطة الإستراتيجية الوطنية لتنمية الطفولة المبكرة في رواندا، على 13 مقاطعة عالية الأولوية تعاني من أعلى معدلات التقزم، إلى جانب أربع مقاطعات إضافية ترتفع فيها معدلات الفقر. وفي هذه المقاطعات، تستفيد الأسر الفقيرة التي تضم حوامل و/أو أطفالاً صغاراً دون سن الثانية من التحويلات النقدية للمساندة المباشرة المراعية لجوانب التغذية، مقرونة بالحوافز على جانب الطلب، للاستفادة من خدمات رعاية الأمومة والطفولة.

وفي الوقت نفسه، تسعى الاستثمارات في المنشآت الصحية إلى تحسين هذه الخدمات. وتحصل الأسر الفقيرة أيضاً على فرصة لتحقيق الدخل بعمل أفرادها كمقدمي رعاية في مراكز تنمية الطفولة المبكرة المجتمعية التي توفر الرعاية النهارية للأطفال الأصغر سناً إلى جانب تزويد الوالدين بالمعارف حول التغذية الأساسية، ورعاية الأطفال، وتحسين ممارسات التنشئة الأبوية. وتستهدف الحملات الإعلامية والتوعوية واسعة النطاق جميع الوالدين ومقدمي الرعاية من أجل تغيير السلوكيات. ويجري حالياً تطبيق نظام محدّث للتسجيل المدني بغية زيادة تسجيل المواليد والأحداث الحيوية من خلال تحقيق لامركزية وظيفة السجل المدني بنقلها إلى رؤساء المنشآت الصحية، وذلك باستخدام الربط الرقمي بقاعدة بيانات الهوية الوطنية وغيرها من قواعد البيانات ذات الصلة في البلد المعني.

وبالإضافة إلى تعزيز تنسيق الخدمات المتكاملة لتنمية الطفولة المبكرة ورصد فعالية تقديمها، يجري تنفيذ استثمارات وإصلاحات في مجال التعليم الأساسي، وذلك بهدف تحسين كفاءة انتقال الطلاب من صف دراسي إلى آخر من خلال الإلحاق بالمراحل الدراسية الملائمة للسن، وتحسين استعداد الأطفال للدراسة بتعزيز توفير الخدمات التعليمية في مرحلة رياض الأطفال وتيسير سبل الوصول إليها. وتشمل الإصلاحات أيضاً توفير مجموعات تقوية للطلاب الضعفاء في التعليم الأساسي، الأمر الذي سيلعب أيضاً دوراً بالغ الأهمية في تعويض أثر أزمة كورونا مع استئناف الأطفال للدراسة بعد إغلاق المدارس لأكثر من 11 شهراً.

وفي إطار الاستجابة لجائحة كورونا، وسعت الحكومة نطاق تغطية التحويلات النقدية للمساندة المباشرة المراعية لجوانب التغذية لضمان حصول الأسر الأكثر فقراً التي تضم أطفالاً أصغر سناً على هذه المساندة المهمة. ويشتمل البرنامج الحكومي للإصلاح الذي يركز على تنمية رأس المال البشري على مزيد من التدعيم وتوسيع النطاق لهذه الإجراءات التدخلية بهدف تقديم حلول متعددة القطاعات من خلال تعزيز التمويل المحلي، وإدخال تحسينات على أنظمة تقديم الخدمات، وزيادة القدرات على المستوى اللامركزي، بما في ذلك تعيين موظفين متفرغين لتنمية رأس المال البشري في كل خلية (الخلية هي ثاني أدنى مستوى في الهيكل الإداري الرواندي). وتعكف الحكومة على إضافة المستهدفات السنوية ورفع التقارير عن نتائج تنمية الطفولة المبكرة في عقود الأداء بين الهيئات الوطنية والجهات اللامركزية المحلية. ويجري تقييم البرنامج تقييماً دقيقاً بمعرفة البنك الدولي والحكومة الرواندية.

المصدر: خبراء البنك الدولي

مصادر كسب الرزق في مرحلة التعافي وما بعدها، لا سيما بالنسبة للعمالة غير المنتظمة والمشروعات الأسرية، وبشكل خاص بالنسبة للعاملات والأسر المعيشية التي تعولها نساء. فعلى سبيل المثال، قدمت الحكومة الأرجنتينية مبلغاً إجمالياً قدره 10 آلاف دولار أرجنتيني (155 دولاراً أمريكياً) إلى 3.6 مليون أسرة من أسر العمالة غير المنتظمة وأصحاب العمل الحر وعاملات الخدمة المنزلية. وفي بوركينا فاصو، ساعدت التحويلات النقدية التي بلغت في مجموعها 10 ملايين دولار (5 مليارات فرنك أفريقي) تجار التجزئة غير الرسميين، لا سيما النساء منهم. وفي المغرب، يصل برنامج التحويلات النقدية الإلكترونية إلى نصف العمالة غير المنتظمة في البلد (حوالي 3 ملايين عامل). وفي بداية كورونا، عجّلت مقدونيا الشمالية بإشراك العاطلين عن العمل والعمال في الاقتصاد غير الرسمي بتيسير وصولهم السريع إلى نظام الحماية الاجتماعية من خلال التحويلات النقدية الإضافية (منظمة العمل الدولية 2020).

ويمكن إنهاء هذه البرامج تدريجياً بوتيرة أبطأ مقارنة بغيرها من تدابير الإغاثة من جائحة كورونا. ويمكن أن تساعد الأشغال العامة المكيفة لملاءمة سياق جائحة كورونا، بما في ذلك الابتكارات كالأشغال العامة الرقمية، على تحفيز الطلب على الأيدي العاملة على طريق التعافي النهائي (كارانزا وآخرون 2020). فقد وسعت أوغندا نطاق برنامج المال مقابل العمل في المناطق الحضرية ليضم مستفيدين جدد، لا سيما في المناطق التي يعيش فيها الكثير من العمالة غير المنتظمة (كارانزا وآخرون 2020).

وعلى المدى المتوسط، تستطيع الحكومات، بالشراكة مع القطاع الخاص، تعزيز البرامج التدريبية لتلبية متطلبات الصناعات المستقبلية وإكساب مهارات جديدة للعمال للحصول على وظائف في الاقتصاد الأخضر. ففي آيرلندا مثلاً، تم تخصيص مبلغ إضافي قدره 200 مليون يورو (242 مليون دولار) لاستثماره في التدريب والتعليم وتنمية المهارات وبرامج التوظيف وإعانات التوظيف وتدابير البحث عن الوظائف والمساعدة في الحصول عليها بغرض مساعدة من خسروا وظائفهم للعثور على وظائف جديدة أو الحصول على إعادة تدريب أو إكسابهم مهارات جديدة، لا سيما للقطاعات الناشئة المحققة للنمو. وفي كندا، سيتم استخدام ما يصل إلى 750 مليون دولار كندي لإنشاء صندوق جديد لخفض الانبعاثات بغية مساندة العمال وتخفيض الانبعاثات في قطاع النفط والغاز في كندا (الحكومة الكندية 2021). وفي كمبوديا، تم تخصيص 64 مليون دولار لتقديم إعانات الأجور والتدريب على المهارات للعمال الذين أُوقفوا عن العمل في صناعتي الملابس والسياحة.

وفي الوقت نفسه، يخطط مجلس تنمية الموارد البشرية في موريشيوس لزيادة برنامجه الوطني للتدريب وإكساب المهارات الجديدة ليضم حوالي 9 آلاف عاطل عن العمل في مجالات البناء والصناعات التحويلية والخدمات اللوجستية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات/تعهيد الأعمال للغير في مجال نظم الإدارة والصناعات الزراعية والطاقة المتجددة واقتصادات إعادة التدوير. ويحصل المستفيدون على إعانات شهرية قدرها 10,200 روبية (حوالي 250 دولاراً) على مدى فترة تدريب تمتد لستة أشهر (دي لا فلور وآخرون 2021).

ويمكن أن يساهم التمكين الاقتصادي للمرأة في التعافي المستدام. كما يمكن للتمكين الاقتصادي للمرأة، مدعوما بتعليم الفتيات وتنظيم الأسرة والصحة الإنجابية والجنسية، تسهيل الانتقال إلى اقتصادات منخفضة الكربون، والمساعدة على تحسين استخدام الموارد، والمساعدة على الحد من الأضرار البيئية وتفتت الأراضي. ويمكن أن يساعد التركيز على دور المرأة في اتخاذ القرار والقيادة، وكذلك على نوع التدريب على المهارات، وخلق فرص العمل، وتمويل ريادة الأعمال الذي يحتاج إليه الاقتصاد الأخضر، البلدان على تجنب إحياء أنماط الفصل بين الجنسين في المهن التي تميز القطاعات المعتمدة على الوقود الأحفوري. ويمكن للوظائف ومصادر كسب العيش الجديدة في قطاعات الطاقة والنقل والزراعة تحقيق تكافؤ الفرص.

وبإمكان التوسع في رعاية الأطفال حول العالم لتلبية الاحتياجات الحالية خلق 43 مليون فرصة عمل جديدة (ديفرتشيلي وبياتون-داي 2020) ومن ثم تيسير تشغيل المرأة. ويمكن أن تؤدي الجهود الرامية إلى إلغاء القوانين واللوائح التنظيمية التمييزية إلى تعزيز بيئة الأعمال لرائدات الأعمال، وذلك كما رأينا مؤخراً في الأردن (حظر التمييز على أساس نوع الجنس في الخدمات المالية)، وباكستان (السماح للنساء بتسجيل منشآت أعمالهن كالرجال تماماً)، والسنغال (سن تشريع جديد يحظر بشكل مباشر التمييز على أساس نوع الجنس في التوظيف) (البنك الدولي 2021ز).

وما تقدم هو مجرد أمثلة على خطوات ومبادرات، عادة ما تكون قصيرة إلى متوسطة المدى، أطلقتها مختلف البلدان للمساعدة على إعادة بناء رأس المال البشري في إطار التصدي لأزمة كورونا، لكن حتى يتسنى تمكين المستفيدين المستهدفين من الاستفادة من منافع هذه المبادرات، فلا بد من إنشاء أنظمة لتقديم الخدمات أو إعادة النظر فيما هو قائم منها أو تحسينه. وننتقل الآن إلى هذه الإجراءات.

3-2 تعزيز أنظمة تقديم الخدمات

في إطار الشراكة مع القطاع الخاص، تستطيع الحكومات إعادة النظر في أنظمة تقديم الخدمات في عالم رقمي، وتحقيق تكاملها لكي تعمل على النحو الأفضل لصالح الناس عبر منظومة تقديم الخدمات. وسيشمل هذا إقامة البنية التحتية الرقمية وتدعيم المؤسسات من أجل التأهب والتنسيق والتمويل وتقديم الخدمات. وتشتمل المجالات الرئيسية لتدعيم الأنظمة على الأنظمة الصحية من أجل التأهب لمواجهة الجوائح مع أنظمة رعاية صحية أولية متكاملة محورها البشر، وتقديم خدمات تعليمية لا تترك الأطفال المحرومين خلف الركب، وأنظمة الحماية الاجتماعية والعمل التي يمكنها التكيف بسلاسة مع الاحتياجات المتغيرة.

تسخير التكنولوجيا لتقديم الخدمات

يمكن للتكامل بين الخدمات والخدمات التكنولوجية الرقمية والإحلالية المتصلة والقابلة للتشغيل البيني المساعدة على تعظيم الاستفادة من الإجراءات التكاملية متعددة القطاعات. ويمكن للبيانات والتكنولوجيات الرقمية مساعدة الحكومات على التوصل إلى فهم أكثر دقة لمختلف الشرائح السكانية التي تخدمها، وتقديم خدمات جديدة (على سبيل المثال: العلاجات الرقمية للصحة العقلية) وتحويل طريقة تقديم الخدمات المرتبطة برأس المال البشري. ويمكن للبيانات والتكنولوجيات الرقمية أن تكون عامل تمكين من خلال وضع البشر والأسر والمجتمعات المحلية في صميم تكوين رأس المال البشري وحمايته، وجعلهم مسؤولين عنه. ففي أوزبكستان مثلاً، ربطت الحكومة قواعد بيانات أكثر من 20 وزارة وهيئة لإنشاء سجل اجتماعي واحد من أجل استهداف الأسر المعيشية بكفاءة. وبالمثل، أنشأت البرازيل منصة رقمية متكاملة باسم "النظام الوطني للتوظيف والصحة" لتعزيز وتيسير توظيف المهنيين بغية تحسين تقديم الخدمات الصحية أثناء كورونا وبعدها (الحكومة البرازيلية 2020).

ولن يتسنى اعتماد تكنولوجيات لتعزيز تقديم الخدمات إلا باستثمارات كبيرة. ويمكن تطوير قدر كبير من البنية التحتية الرقمية والتكنولوجيا اللازمين على يد القطاع الخاص أو من خلال الشراكات بين الحكومات والقطاع الخاص، لا سيما إذا نُفّذت إصلاحات مواتية لفتح الأسواق وتحقيق النمو، لكن للقطاع العام دوراً بالغ الأهمية في سد الفجوات في توفير الخدمات والاستفادة منها. فعلى سبيل المثال، في بعض المناطق النائية أو الريفية التي لا تكون العمليات فيها مجدية من الناحية التجارية، تستطيع الحكومات دعم الأسر الفقيرة لشراء الأجهزة أو الاشتراك في خدمات الإنترنت.

وبإمكان المساندة الحكومية أيضاً مساعدة الناس على تطوير الكفاءات الرقمية. ولا بد أن تتضمن الاستثمارات العامة عناصر مستندة إلى السوق للحد من تشوهات السوق، وذلك مثلاً بضمان تعزيز القواعد القطاعية للمنافسة، وتدعيم أطر الرقابة على المعونات الحكومية، وتشجيع الاختيار التنافسي للشركاء من القطاع الخاص، وضمان تمتع المستهلكين بالحق في اختيار الخدمات الأفضل دون الخدمات الأقل جودة.

ولا بد أن تتخذ السياسات العامة تدابير وقائية رقمية. وتشمل التدابير الوقائية الرقمية تدابير لأمن الفضاء الإلكتروني وخصوصية البيانات وحمايتها، والتي تبني الثقة في الأنظمة والعمليات والبيانات الرقمية. ومن الأهمية بمكان أيضاً ضمان عدم تعريض الأفراد - لا سيما كبار السن أو سكان المناطق الريفية أو ذوي الإعاقة - دون قصد للإقصاء أو التأثر سلبا في إطار الجهود الرامية إلى إتاحة الفرص الرقمية لتنمية رأس المال البشري.

وتزداد أهمية هذه التدابير الوقائية مع استخدام التكنولوجيات المتقدمة، كالذكاء الاصطناعي، لإثراء عملية التوظيف أو تقديم الخدمات العامة، ومن ثم ينبغي أن تعمل بطريقة شفافة وغير تمييزية وأخلاقية (مانيكا، وسلبرغ، وبرستن 2019). وينطبق هذا بوجه خاص على بلدان مثل باراغواي وكولومبيا وتوغو وكوت ديفوار والنيجر وغيرها من البلدان التي شاع فيها في أثناء كورونا تقديم التحويلات النقدية من خلال أنظمة الدفع الإلكتروني وخدمات الهاتف المحمول المالية والمحافظ الرقمية.

وتعتبر المؤسسات القوية من حيث الكفاءة والمساءلة، إلى جانب اللوائح التنظيمية القوية، بالغة الأهمية بالنسبة للابتكارات التكنولوجية وغيرها من الابتكارات التي تستهدف تحسين تقديم الخدمات. وعلى نحو ما جرت مناقشته بشكل أوسع في الفصل الثالث، فإن حوافز ومساءلة كل من واضعي السياسات ومقدمي الخدمات أمر مهم لتحقيق النتائج (البنك الدولي 2003). وعلى الرغم من أن استخدام التكنولوجيات يسهّل تقديم الخدمات بخفض تكاليف الخدمات اللوجستية والمعلومات ومساعدة ترتيبات معينة للمساءلة، فإنه ليس بديلاً كاملاً عن المؤسسات القوية (البنك الدولي 2016ب).

تدعيم النظم الصحية والتأهب

أظهرت جائحة كورونا أن التأهب لمواجهة الجائحة والتصدي لها بشكل سليم أمر لا بد منه في بناء اقتصادات قادرة على الصمود. وقد حدد تقييم للتأهب لمواجهة الجائحة والقدرة على التصدي لها في 49 بلداً من البلدان منخفضة الدخل أُجري بعد تفشي جائحة الإيبولا في الفترة 2013-2016 أكثر من 5 آلاف فجوة تمثل أوجه قصور كبيرة في القدرات (البنك الدولي 2019). وتشير التقديرات إلى أن الاستثمارات اللازمة لسد هذه الفجوات تتراوح بين 0.50 دولار و 2.00 دولار للفرد سنوياً. وقد تشجع التجربة مع جائحة كورونا البلدان على اعتبار التأهب لمواجهة الجوائح جزءاً أساسياً من تطوير النظام الصحي والعمليات الروتينية للتخطيط وإعداد الموازنات.

ولو تحققت الاستدامة للتدابير الحالية، فإن بلداناً كثيرة ستخرج من كورونا بنظم صحية أكثر تأهباً لتحمل الصدمات. وعلى جانب التمويل، أثبتت الاستثمارات السابقة على كورونا في الآليات التي تحد من احتمال حدوث الصدمات أو حجمها، وفي الحصول على التمويل في حالات الطوارئ المحتملة، وفي إيجاد حلول لمظاهر الجمود في المالية العامة، أهميتها للتصدي للجائحة. وعلى جانب تقديم الخدمات، حققت البلدان أداءً أفضل في الأحوال التي كانت فيها حكوماتها تتمتع بخبرة سابقة في إشراك القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، استفادت جهود الاستجابة في جمهورية الكونغو الديمقراطية من علاقة عمل قائمة منذ زمن طويل مع مجموعة من الموردين المعتمدين الموثوقين في ضمان تسليم الإمدادات الطبية، بما في ذلك أطقم الاختبارات. وخلال كورونا، كثف كثير من البلدان مشاركته مع القطاع الخاص، وهو ما سيتيح، لو استمر، قدرات إضافية على مواجهة الصدمات مستقبلاً. فعلى سبيل المثال، غيّرت البوسنة والهرسك ونيجيريا قواعد الترخيص والاعتماد، وطبقت نيبال معايير جودة على المختبرات التابعة للقطاع الخاص. وطبقت إندونيسيا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ونيبال وطاجيكستان أساليب دفع جديدة أو عدلت أساليب الدفع القائمة لمقدمي الخدمات من القطاع الخاص.

وتتطلب النظم الصحية القادرة على الصمود والتغطية الصحية الشاملة رعاية صحية أولية ملائمة للغرض المنشود ومزودة بقدرات احتياطية من حيث الموارد المالية والبشرية للاستجابة للصدمات غير المتوقعة. ويجب أن تلبي هذه النظم الطائفة الكاملة من الاحتياجات الصحية المحلية، بما في ذلك الخدمات ذات الأولوية التي نوقشت سابقاً لاستعادة الصحة، وتتطلب هذه النظم وجود فرق متعددة التخصصات تشارك في أنشطة المراقبة والتوعية على المستوى المحلي. وتنسق هذه الأنظمة تحركات المرضى خلال النظام الصحي، وتبني علاقات قائمة على الثقة، وتُخضع نفسها للمساءلة عن النواتج الصحية أمام المجتمعات المحلية.

وتتطلب الرعاية الصحية الأولية الملائمة للغرض المنشود تمويلاً كافياً مقترناً ببعض الاستقلالية المحلية في اتخاذ القرارات بشأن تحديد الأولويات والإنفاق. فعلى سبيل المثال، وسّعت بوركينا فاصو وكمبوديا شبكاتهما من منشآت الرعاية الصحية الأولية، وكمّلت رواندا ونيبال وملاوي وإثيوبيا الزيادة في عدد المؤسسات التدريبية للكوادر الطبية الأساسية بنشر مرشدين صحيين بالمجتمعات المحلية، وطبقت تايلند وتركيا حوافز قوية للكوادر الطبية لممارسة المهنة في المناطق التي تعاني من نقص الخدمات، واستحدثت البرازيل فرقاً متعددة التخصصات، وتستخدم الصين وكازاخستان نظام تقديم الخدمات الطبية من بُعد لتوسيع نطاق الحالات المشمولة بالعلاج في منشآت الرعاية الصحية الأولية. وتعكف الهند وغانا على تعزيز قدراتهما في مجال مراقبة انتشار الأمراض والقدرات والإمكانات ذات الصلة، وتعمل الهند أيضاً على تحديث مستشفيات الأمراض المعدية وشبكة من مختبرات الأمان البيولوجي ذات الدرجة العالية من الاحتواء، وتعمل غانا على زيادة نطاق التغطية بالتطعيمات، بما في ذلك ضد الأمراض ذات الصلة بالمناخ، وزيادة الوعي بتدابير الوقاية بالغة الأهمية، واعتمدت المملكة العربية السعودية "خريطة رحلة" رقمية للمريض تتضمن تطبيقات رقمية للتطعيم، وتأكيداً رقمياً للأهلية للحصول على التطعيم، وبروتوكول شهادة المناعة والمتابعة.

بناء نظام قادر على الصمود لتقديم الخدمات التعليمية

ستكون النظم التعليمية التي تضمن إمكانية حدوث التعلم في أي مكان أكثر قدرة على الصمود في مواجهة الأزمات المستقبلية. ويتطلب بناء هذه الأنظمة توسيع نطاق منصات التعلم الرقمية الميسّرة في المدارس، والاستثمار في أنظمة المعلومات لتتبع معدلات التحاق الطلاب المعرضين للمخاطر بالمدارس واستبقائهم فيها ولإشراك المواطنين. وفي النظام القادر على الصمود، يحتاج المعلمون إلى معرفة كيفية توظيف منصات وأدوات التعلم عن بعد للوصول إلى الطلاب في بيوتهم. ففي مصر، ساعدت عملية واسعة النطاق سبقت جائحة كورونا لإصلاح التعليم على التوسع في محتوى التعلم الإلكتروني ليشمل التعليم الأساسي بأكمله، وعززت التقييم الإلكتروني، ووفرت تدريباً للمعلمين عبر الإنترنت، مما جعل النظام التعليمي في البلد أكثر تأهباً لتقديم خدمات التعلم عن بعد أثناء أي أزمة. وفي الأردن وتركيا، سيساعد تطوير المحتوى التلفزيوني والرقمي للتدريس والتعلم الهجين، مقترناً بتقديم الإرشاد النفسي ودروس التقوية للطلاب، على الحد من الانقطاعات في العملية التعليمية في أي أزمة مستقبلية (غاتي وآخرون 2021، البنك الدولي 2020ط). وبالمثل، قامت غيانا بتوسيع نطاق تغطية قناة تلفزيونية للتعلم في البيت وإنشاء محتوى إذاعي جديد للوصول إلى من لا يتوفر لهم الوصول بسهولة إلى وسائل الإعلام (أكيشا بودي 2020).

وبإمكان آليات تمويل التعليم الحد من عدم المساواة وتحسين الكفاءة. فعلى الرغم من أن الاستثمارات العامة في التعليم ما زالت غير كافية في الكثير من البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل، فإن البلدان على جميع مستويات التنمية الاقتصادية تكافح من أجل ترجمة الإنفاق العام إلى نتائج تعليمية. وهناك بلدان كثيرة تولت سداد الرسوم الدراسية بشكل كلي أو جزئي بالنيابة عن الفئات الأولى بالرعاية في محاولة للحيلولة دون تسرب الطلاب من التعليم. فعلى سبيل المثال، في أذربيجان، دُفع 50% من الرسوم الدراسية للطلاب أبناء الأسر الأولى بالرعاية من موازنة الدولة خلال 2020 (منظمة العمل الدولية 2020).

وبإمكان آليات التمويل والمساءلة التي تؤكد على التحسينات في نواتج التعلم أن تساعد على تعجيل مسارات التعلم في البلدان. فعلى سبيل المثال، طبقت ولاية سيارا في البرازيل برنامج تمويل لتحفيز الحكومات البلدية على تحسين نواتج التعلم. وهذه الخطة، مدعومة بتقديم المساعدة الفنية وفرض عقوبات على البلديات التي تشهد ارتفاعاً في معدل الطلاب الذين لا يحققون مستويات الأداء الأساسية، قد حققت نتائج ملحوظة على مدى عقد من الزمن دون حدوث زيادات كبيرة في الإنفاق العام على التعليم. واستناداً إلى تجربة سيارا الناجحة، مرر الكونغرس الاتحادي تشريعاً في 2020 يقضي بالتوسع في هذا النهج في الولايات الأخرى (لاوتهارت، ودي أوليفيرا، ولوريرو 2021). وفي بلدان أخرى، منها إندونيسيا والسنغال، رُبطت المنح المدرسية المقدمة على أساس تنافسي بتحقيق تحسينات في نواتج تعلم الطلاب (السامرائي وآخرون 2021؛ كارنيرو وآخرون 2016).

تدعيم أنظمة الحماية الاجتماعية وسوق العمل

من شأن زيادة نطاق تغطية الحماية الاجتماعية واستيفاء الاحتياجات ذات الصلة وإمكانية تكييفها تسهيل التعافي الأخضر الشامل للجميع والقادر على الصمود. وبإمكان أنظمة الحماية الاجتماعية التكيفية تعزيز قدرة الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية الفقيرة والأكثر تضرراً من الآثار على الصمود في مواجهة الصدمات، وبإمكانها الحيلولة دون سقوط الأسر غير الفقيرة في براثن الفقر. وبإمكان نظام الحماية الاجتماعية التكيفية أن يحدد بشكل ديناميكي الأشخاص الذين يحتاجون إلى المساعدة ويعدل نطاق التغطية والمنافع استجابة للاحتياجات والصدمات المتغيرة. وهذا النظام، مدعوما ببرامج الشمول الاقتصادي والتوظيف، يمكنه أيضاً تعزيز التمكين الاقتصادي للمرأة، وتسهيل التحول عن استخدام الوقود الأحفوري، والمساعدة على منع تدهور الموائل الطبيعية (بوين وآخرون 2020). فعلى سبيل المثال، يستفيد برنامج شبكات الأمان الإنتاجية في إثيوبيا من الأشغال العامة في المناطق المعرضة للجفاف لمساندة الاستثمارات في أنشطة حفظ التربة والمياه وإدارة المراعي، الأمر الذي أدى إلى خفض قابلية تعرض الأسر المعيشية للمخاطر والمعاناة وحسّن احتجاز الكربون وخصوبة التربة. وبالمثل، هناك برنامج في بوتان يقدم المال مقابل العمل في قطاع السياحة لتوفير المساندة للأفراد الذين تضرر نشاطهم الاقتصادي أشد الضرر من الجائحة (رينزين 2020).

وبإمكان الحماية الاجتماعية أيضاً المساعدة على بناء تماسك النسيج الاجتماعي والمشاركة غير الرسمية في تحمل المخاطر في المجتمعات المحلية. وعلاوة على ذلك، فإن لبرامج الحماية الاجتماعية آثاراً معروفة على نواتج رأس المال البشري (مساندة حصول الأطفال على الخدمات الصحية، وارتفاع معدلات الالتحاق بالتعليم والانتقال إلى الصفوف الأعلى وإتمام المراحل التعليمية، وتحسين الصحة النفسية، وانخفاض المشاركة في السلوكيات المحفوفة بالمخاطر)، وكلها عناصر مهمة لأجندة الشمول.

ويتطلب توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية استجابةً لجائحة كورونا زيادة تعزيز النظام. فمقارنة بمستويات ما قبل كورونا، تضاعفت التحويلات النقدية تقريباً بين عامي 2019 و 2020، وازدادت التغطية بنسبة 240% في المتوسط في 41 بلداً شملها أحد التحليلات (جنتيليني، والمنفي، وديل 2020). فالبلدان التي لديها أنظمة قوية للحماية الاجتماعية، كالتي تعاني من تدني مستويات العمالة غير الرسمية في سوق العمل وتمتلك نظاماً قوياً لتوفير تغطية تأمينية في حالات البطالة، كانت في وضع أفضل يهيئ لها الاستجابة لجائحة كورونا. غير أن أنظمة ما قبل كورونا في معظم البلدان كانت إلى حد كبير غير كافية، مع حرمان نصف سكان العالم من التغطية. ومن الممكن أن يؤدي تقييد الإنفاق على خلفية التصدي لجائحة كورونا إلى ترك الكثيرين بلا حماية مرة أخرى.

ويعتمد تحسين الشمول على توسيع نطاق تغطية المساعدات الاجتماعية الأساسية، وإيجاد سبل لتغطية القطاع غير الرسمي بمظلة تأمينية (ربما من خلال مزيج من الأقساط المدعومة وبرامج الادخار الطوعي)، وحيثما أمكن، الانتقال من مكافآت نهاية الخدمة إلى تغطية تأمينية في حالات البطالة في القطاع الرسمي (جنتيليني، والمنفي، وديل 2020). ففي جورجيا، تم توسيع نطاق إعانات البطالة لتشمل جميع العاملين بأجر في القطاع الرسمي الذين فقدوا وظائفهم بسبب الآثار السلبية لجائحة كورونا، مع تقديم إعانة تُدفع لمرة واحدة لتغطية العمالة الحرة والعمالة غير المنتظمة لمواجهة تدهور النشاط الاقتصادي (منظمة العمل الدولية 2020).

ويتطلب بناء نظام للحماية الاجتماعية التكيفية استثماراً حكومياً في البنية التحتية الرقمية، فضلاً عن تنسيق البرامج واستجابتها للمتطلبات ذات الصلة. ويعتمد نظام الحماية الاجتماعية التكيفية الكفء على أنظمة قوية لتقديم الخدمات، بما في ذلك الأنظمة الأساسية لتحديد الهوية، والسجلات السكانية، وأنظمة الدفع الرقمي بغية التصدي لطائفة من الصدمات. وفي البرازيل، أطلقت الحكومة منصة إلكترونية لتحديد هوية الأفراد الذين لم يكونوا مدرجين في البداية في السجل الوطني الاجتماعي. واستخدمت الهند منصة النظام الأساسي لتحديد الهوية "أدهار"، التي تصل إلى 1.3 مليار نسمة، لتوسيع نطاق التحويلات النقدية، مع التركيز بقوة على المدفوعات الرقمية. وتعمل الهند أيضاً على تدعيم الاستثمارات في الألياف البصرية في إطار خطة للتعافي.

ويجب أن تتسم أنظمة الحماية الاجتماعية بالديناميكية بحيث تضمن الاستجابات الملائمة في الوقت المناسب. فقد واجهت الفلبين - المعروفة بالفعل بالتحويلات النقدية المشروطة جيدة الاستهداف وبسجلها الاجتماعي القوي - على الرغم من ذلك تحديات في تحديد الهوية والوصول إلى الكثير من الأسر المستهدفة بالتحويلات النقدية الطارئة أثناء كورونا والبالغ عددها 18 مليون أسرة؛ وبالتالي عجلت الحكومة بتعميم النظام الرقمي لتحديد الهوية كأساس لتوسيع الشمول المالي، وتنظيم توزيع اللقاحات، وإطلاق عمليات التحويلات النقدية المستقبلية. وتعكف أفغانستان، في إطار التصدي للكوارث المتصلة بالمناخ، على الاستثمار في نظام إنذار مبكر وفي تفعيل تدابير الحماية الاجتماعية كالتحويلات النقدية أو الغذائية والبرامج الطارئة الخاصة بالأشغال العامة في المناطق المتضررة. وأنشأت هندوراس صندوقاً لخطة تعزيز التضامن والمساعدة المتبادلة بغية تسهيل الحصول على الخدمات الضرورية والتحويلات النقدية للأشخاص المعرضين للمعاناة (دي لافلور وآخرون 2021). وفي أوكرانيا، استحدثت الحكومة منصة على الإنترنت للخدمات الإلكترونية لتمكين التسجيل عن بعد والانضمام عن بعد إلى برامج المساعدة الاجتماعية (أولينا تاراسيوك 2021).

وبإمكان الإصلاحات الأكثر طموحاً التغلب على الفصل بين مظلة التأمينات الاجتماعية المرتبطة بالوظائف وتحويلات المساعدات الاجتماعية الموجهة علما بأن هذا الفصل يؤدي إلى حلقة مفقودة في الوسط تتسبب في حرمان قطاع كبير من العمالة في القطاع غير الرسمي إما من التغطية التأمينية أو المساعدات الاجتماعية. وتعتمد هذه الحلول أيضاً على ضمان التمويل الكافي والمستدام (جنتيليني، والمنفي، وديل 2020).

وبإمكان التكنولوجيا الرقمية والمهارات واللوائح التنظيمية الخاصة بالوظائف الرقمية تعزيز قدرة سوق العمل على الصمود. وقد شرعت حكومات كثيرة في تنظيم ترتيبات عمل بديلة للتكيف مع الواقع الجديد، حيث استحدثت حكومة بوليفيا مثلاً العمل من بُعد في قانون العمل. وفي موزامبيق، اقترحت الحكومة برامج عمل مرنة للشركات والإدارة العامة لتمكينها من تنفيذ برامج العمل من بعد وتفادي المخالطة الاجتماعية الزائدة. كما تحث الحكومة التركية أيضاً القطاع الخاص على الاستفادة من ترتيبات العمل المرنة. وفي الصين، تساند الحكومة المنصات الرقمية لتشجيع التوظيف وتخفيف وطأة الفقر.

وعلى المدى المتوسط إلى الطويل، يجب أن تكون الاستثمارات في القدرات الرقمية والمهارات وكذلك اللوائح التنظيمية الملائمة لشركات المنصات والعمال من بين الأولويات العالمية. وستستثمر الشركات بدرجة أكبر في قدرتها على مزاولة أنشطة الأعمال عبر الإنترنت لكي تكون أقدر على الصمود في مواجهة عمليات الإغلاق العام المحتملة. وللحكومات دور رئيسي تلعبه لضمان توفير خدمات التكنولوجيا الرقمية للجميع والتغلب على الفجوة الرقمية بين الجنسين، وكذلك عدم إقصاء المجتمعات المحلية والأسر الفقيرة (الجمعية الدولية لشبكات الهاتف المحمول 2020).

الفصل الثالث:

الحوكمة لترجمة سياسات المالية العامة إلى نواتج رأس مال بشري

الفصل الثالث: الحوكمة لترجمة سياسات المالية العامة إلى نواتج رأس مال بشري

الرسائل الرئيسية

- **يتطلب تحقيق نواتج رأس المال البشري تحديد الأولويات على صعيد السياسات، والتنسيق القوي فيما بين الوزارات والهيئات والبلدان، والتركيز على وضع السياسات المستندة إلى الشواهد. وقد تجلى هذا بوضوح، لا سيما خلال جائحة كورونا، وسيلعب أيضاً دوراً رئيسياً في التعافي.**
- **ومن الممكن أن تستفيد إدارة الموازنات الحكومية والموارد البشرية من النهج الموجه نحو تحقيق النواتج، والاستعانة في ذلك بالتكنولوجيات الرقمية، مع التأكيد على المساءلة عن النتائج، والاستعانة في ذلك بالتكنولوجيات الرقمية.**
- **وبإمكان الحكومات تجديد العقد الاجتماعي استناداً إلى رأس المال البشري، حيث تستعيد ثقة المواطنين من خلال زيادة الشفافية والفرص لمشاركة المواطنين في وضع السياسات وتخصيص الموارد.**

ولا بد من التنسيق الوثيق للسياسات والموارد فيما بين الوزارات والهيئات والمستويات الحكومية الرئيسية لضمان اتباع نهج إستراتيجي وبرامجي في رأس المال البشري. وينبغي للبلدان أيضاً تدعيم عملية اتخاذ القرار التي تركز على النواتج الواضحة عند تخصيص موارد من المالية العامة وإدارتها. ويعتبر تحسين حوافز وإنتاجية القوى العاملة المشاركة في تقديم الخدمات، مع زيادة الاعتماد على التكنولوجيات المتقدمة، من المحددات الرئيسية لجودة نواتج رأس المال البشري. وينبغي دعم الإدارة المحسنة للموارد المالية والبشرية بنهج يسترشد بالبيانات ويستند إلى الشواهد، مع تعزيز الشفافية وتأصيل المساءلة لكسب ثقة المواطنين، فضلا عن وجود آلية للرصد والمتابعة والتقييم لتتبع التحسينات القابلة للقياس في نواتج رأس المال البشري.

3-1 تحديد أولويات رأس المال البشري على مستوى الحكومة بأكملها

يتطلب إعطاء الأولوية لرأس المال البشرى في بيئة محدودة الموارد اتباع نهج شامل على مستوى الحكومة بأكملها في وضع السياسات وتنفيذها. ويستند مثل هذا النهج إلى التزام سياسي صريح بالسعي إلى تحقيق مجموعة معينة من أهداف السياسات كأولويات. ويعتبر تحديد الأولويات عنصراً أساسياً في ضوء ارتفاع تكلفة المعاملات الإدارية في إطار هذا النهج، والأهم من ذلك محدودية رأس المال السياسي لكبار القيادات الحكوميين. ويشمل ذلك التنسيق الوثيق للسياسات والموارد لتجنب الازدواجية وتعظيم تضافر الجهود بين مختلف الهيئات والقطاعات والمستويات الحكومية. ومن شأن وضع السياسات المستندة إلى الشواهد وتنفيذها أن يسهل تحديد الأولويات والمساءلة عن النتائج. وكان هذا النهج الشامل على مستوى الحكومة بأكملها ضرورياً للإدارة الناجعة لجائحة كورونا. ففي جمهورية كوريا وسنغافورة ومقاطعة تايوان الصينية مثلاً، تولت وحدات التصدي للأزمات في قلب الحكومة قيادة الاستجابة المنسقة مستفيدةً في ذلك من المعلومات الشاملة التي كانت تتوفر أولا بأول. وسيكون مثل هذا النهج أيضاً حيوياً للبلدان من أجل إدارة إعادة بناء رأس المال البشري وتحقيق تعافٍ أخضر وقادر على الصمود؛ نظرا لأن مكافحة تغير المناخ من التحديات المماثلة التي تواجه العديد من القطاعات والبلدان.

وسيتطلب تحقيق النتائج انطلاقاً من قلب الحكومة تحديد الأولويات الإستراتيجية ووضع السياسات المستندة إلى الشواهد في تلك المجالات ذات الأولوية. وعلى الرغم من أن اختيار السياسات التي يتم تطبيقها أو لا يتم تطبيقها في نهاية المطاف هو قرار سياسي، نجد أن اتخاذ القرار استنادا إلى أدلة وشواهد يساعد في تحديد المفاضلات. وفي بعض البلدان، يتم هذا التحديد للأولويات من خلال وحدات رسمية لتقديم الخدمات تركز عادة على عدد قليل من السياسات الوطنية. وفي بلدان أخرى، يتم هذا من خلال إجراءات روتينية مخصصة لمتابعة الأداء على مستوى كبار المسؤولين التنفيذيين في الحكومة والأجهزة المعنية. وتعتبر

وحدة إدارة الأداء وتقديم الخدمات في ماليزيا مثالاً بارزاً على التوجه الأول، أما نظام متابعة التعليم في إقليم البنجاب الباكستاني التابع لرئيس وزراء الإقليم فهو مثال على التوجه الثاني. والشيء المشترك بين هذا وذاك هو تركيز الضغط السياسي على الأولويات الحكومية الرئيسية، وإنشاء آلية متكاملة للرصد والمتابعة، واستخدام البيانات للتوصل إلى التحليل الدقيق، وبناء توافق في الآراء، والرصد والمتابعة واتخاذ القرار، وإعطاء إشارة واضحة مفادها أن الحكومة تحاسب الوزراء وكبار الموظفين على الوفاء بهذه الأولويات.

وكان نظام الرصد والمتابعة في البنجاب عنصراً أساسياً في تعزيز قدرة رئيس وزراء الإقليم على دفع عجلة الإصلاحات، وساعد على تحسين المستلزمات المدرسية وكفاءة الإنفاق (داس 2013). وتملك معظم البلدان أنظمة معلومات إدارة لخدمات التعليم والرعاية الصحية والرعاية الاجتماعية، لكن التحديات الماثلة أمام إمكانية التشغيل البيني ومحدودية القدرات الإدارية غالباً ما يترتب عليها عدم الاستغلال الكامل لإمكانات هذه الأنظمة لإثراء السياسات المعنية برأس المال البشري. وحتى يتسنى بناء المساندة السياسية واسعة النطاق للإصلاحات واستدامتها، استخدمت بلدان مثل الكاميرون وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجمهورية قيرغيز بفعالية مؤشرات خاصة بتطبيق السياسات تعمل على تجميع البيانات ذات الصلة بالنواتج والمخرجات والمدخلات على نحو متكامل لاتخاذ القرار السليم ورصد ومتابعة أعمال التنفيذ، وكذلك - وعلى القدر نفسه من الأهمية - التواصل مع المواطنين.[1]

ويتطلب تنفيذ هذه الأولويات الإستراتيجية تنسيقاً وثيقاً للسياسات والموارد فيما بين الوزارات. وعلى الرغم من أن الأشكال المؤسسية قد تتباين من بلد إلى آخر، فإن الوظائف التي ينبغي لهذه الآليات التنسيقية الوفاء بها بشكل عام ذات طابع ثلاثي (بوليت 2003). أولاً: تعتمد فعالية وضع السياسات من أجل الأهداف متعددة القطاعات كرأس المال البشري على تعظيم أوجه تضافر الجهود وتحقيق الاتساق بين مختلف السياسات. فعلى سبيل المثال، تحتاج السياسات الرامية إلى معالجة النقص في العاملين في القطاع الصحي في المناطق الريفية (هذه مشكلة كبرى في الكثير من البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل) على الأرجح إلى إجراءات تتخذها مؤسسات غير وزارة الصحة. فعلى سبيل المثال، ربما يلزم أن تعطي وزارة التعليم الأولوية في الالتحاق بكليات الطب للطلاب من المناطق الريفية، وربما يلزم أن توفر وزارة البنية التحتية مساكن عامة مدعومة للعاملين في القطاع الصحي، وربما يلزم أن تصرح الوزارة أو الهيئة المسؤولة عن سياسة القوى العاملة على مستوى الحكومة بوظائف وتعيينات إضافية، وربما يلزم أن تعتمد وزارة المالية الموازنة الإضافية المطلوبة، بل ربما تقديم حوافز مالية، للعاملين في القطاع الصحي من أجل العمل في المناطق النائية (منظمة الصحة العالمية 2010).

ثانياً: يمكن الاستفادة بشكل أفضل من الموارد المحدودة بتقاسم الموارد وتجنب الازدواجية بين مختلف الموازنات الوزارية. فعلى سبيل المثال، لتلبية الحاجة الملحة إلى القدرات التكميلية أثناء كورونا ، أعادت بلجيكا وإستونيا توزيع الموظفين الحكوميين من الوظائف غير الضرورية إلى الوظائف الضرورية، الأمر الذي تطلب التعاون بين العديد من الوزارات (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2020). وهناك بلدان كثيرة أيضاً تعكف على تنفيذ نماذج "نظام الشباك الواحد" و"الخدمات المشتركة" وتتمثل في وجود مكاتب أمامية تقدم خدمات حكومية متعددة في مكان مشترك، مع تجميع وظائف الدعم الإداري بشكل مركزي لتحقيق وفورات في التكاليف ومكاسب في الكفاءة. أخيراً: يمكن تحسين تنفيذ السياسات بالتتبع المنتظم لتحقيق الأهداف المشتركة بين الهيئات وتذليل المعوقات في تنفيذ السياسات.

ويعتبر التنسيق المحسن أكثر أهمية في الأنظمة الفيدرالية التي تكون فيها وظائف السياسات ذات الصلة برأس المال البشري مسؤولية مشتركة بين الحكومة المركزية والحكومات دون الوطنية. فمن الناحية النظرية، غالباً ما تكون الحكومات دون الوطنية في وضع أفضل يهيئ لها تقديم الخدمات الاجتماعية بفضل قربها من المواطنين. لكن اللامركزية في تقديم الخدمات أمر أكثر تعقيداً من الناحية المؤسسية ويتطلب وضوحاً في الاختصاصات، ووضوحاً في خطوط المساءلة، وتقاسماً فعالاً للموارد عبر مختلف مستويات الحكومة. وفي الوقت نفسه، فإن القدرات والالتزامات بتحسين ناتج معين من نواتج السياسيات، بما في ذلك رأس المال البشري، غالباً ما تتباين تبايناً كبيراً بين الحكومات دون الوطنية، وغالباً ما تؤدي هذه التباينات إلى تفاوتات واسعة في النواتج. وتتسم إصلاحات العلاقات بين الأجهزة الحكومية بالتعقيد وطول الأمد، وغالباً ما تكون غارقة في تعقيدات الاقتصاد السياسي. لكن كخطوة فورية عملية، يمكن للحكومات استعراض المسؤوليات القانونية لمختلف مستويات الحكومة للتحقق مما إذا كان هناك وضوح بشأن الوظائف الأساسية اللازمة لتقديم الخدمات، وما إذا كان هناك فهم مشترك لهذه المسؤوليات المختلفة بين الجهات الفاعلة الرئيسية. وغالباً ما يحدث التباس بشأن الجهة المسؤولة عن إعاقة تنفيذ السياسات. فعلى سبيل المثال، في أربعة بلدان في أمريكا اللاتينية، فشل مسؤولو التعليم المحلي في تحديد ما بين 10% و 80% من المهام المسندة لهم في التشريع على نحو صحيح، وادعوا خطأً أنهم يتحملون المسؤولية عن 15% إلى 35% من المهام المسندة لجهات اختصاص أخرى (آدلمان وآخرون، قيد الإصدار).

ويعتمد تحديد أولويات رأس المال البشري على مستوى الحكومة بأكملها في النهاية على حوافز وقدرات مجموعة كبيرة من الجهات الفاعلة من خلال سلسلة تقديم الخدمات بأكملها. والقادة مهمون، ولن يكون للاستثمارات في هياكل التنسيق المحسنة أو أنظمة البيانات المعززة أثر ما لم يسر واضعو السياسات جنبا إلى جنب على طريق تحسين رأس المال البشري. فالقيادة السياسية والقيادة البيروقراطية كلتاهما ضرورية. وفي بيرو، استغل القادة السياسيون القيمة الصادمة الناتجة عن ارتفاع معدلات التقزم وتدني النتائج في برنامج التقييم الدولي للطلاب في حشد دعم واسع من الجمهور ومجتمع الأعمال وأولياء الأمور لإجراء إصلاحات بغرض وضع إستراتيجية متعددة القطاعات لمكافحة سوء التغذية (2008-2016) وتعزيز مساءلة المعلمين (2009-2015) (البنك الدولي 2018د).

ويحتاج السياسيون أيضاً إلى هذا الاتساق في الأهداف تجاه رأس المال البشري من كبار البيروقراطيين المسؤولين عن التنفيذ اليومي للسياسات. ويتمثل أحد النُّهج لضمان هذا الاتساق في ربط أهداف الأداء الفردي لكبار موظفي الخدمة المدنية بالأولويات السياسية على المستويات العليا، ومساءلة كبار موظفي الخدمة المدنية عن تحقيق هذه الأهداف من خلال الاعتماد بشكل أكبر على الأجور المرتبطة بالأداء والمساءلة الجماهيرية. وخير مثال على ذلك رواندا، التي استخدمت تقليداً يعود إلى حقبة ما قبل الاستعمار في المساءلة الجماهيرية يسمى "إيميهيغو" (بمعنى عقود الأداء) كأساس لنظام تعاقدي يستند إلى حسن أداء رؤساء البلديات والوزارات (بيشل وآخرون 2018ب). والعنصر الأساسي في هذا الشأن هو التوجه الإستراتيجي عند تحديد الأهداف، ويشمل ذلك الأهداف التي تنطوي على التعاون فيما بين المؤسسات المعنية، وذلك تجنباً للزيادة المفرطة في المعلومات وإنهاك القدرات المحدودة.

2-3 إدارة المالية العامة من أجل تحقيق النتائج

في ضوء قيود المالية العامة التي تواجه الحكومات، من الأهمية البالغة أن يستجيب نظام الإدارة المالية العامة لنواتج رأس المال البشري المحددة بوضوح. وتهدف أنظمة الإدارة المالية العامة إلى خلق بيئة مواتية للتمويل الفعال للأنشطة والبرامج التي تحقق أهداف السياسات، وتضمن التمويل الكافي والمستدام للأولويات الأساسية على صعيد السياسات، وإيجاد تدفق أموال يمكن التنبؤ به أولا بأول لتسهيل تقديم الخدمات بكفاءة (باروي وآخرون 2018). لكن من الناحية العملية، تواجه بلدان كثيرة في الإدارة المالية العامة تحديات مختلفة يصعب معها أن تعكس الموازنات احتياجات القطاع و/أو أن تمكّن النظام من تقديم الخدمات على نحو يتسم بالكفاءة.

ويؤثر ضعف المواءمة بين الموازنة واحتياجات القطاع المعني ومقدمي الخدمات الرئيسيين المباشرين تأثيرا سلبيا على تحقيق أهداف رأس المال البشري المنشودة. وفي أثناء صياغة الموازنة، غالباً ما تبذل الوزارات التنفيذية قصارى جهدها لإعداد مقترحات موازنة ذات جودة عالية نتيجة محدودية قدرات تقدير التكلفة ومحدودية المعلومات الموثوقة بشأن احتياجات القطاع المعني. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تشكل تعقيدات مواءمة الموازنات التي تتطلب بنود موازنة مفصلة حسب المستلزمات مع النتائج القطاعية المعينة تحدياً للوزارات التنفيذية (منظمة الصحة العالمية 2018). كما تؤدي محدودية مشاركة مقدمي الخدمات الرئيسيين المباشرين في التخطيط وإعداد الموازنة التقديرية للنفقات إلى تفاقم التضارب بين تلبية احتياجات الصفوف الأمامية ومخصصات الموازنة. وفي المقابل فإن افتقار وحدات الإنفاق على الخطوط الأمامية إلى الاستقلال المالي يكاد يستحيل معه على المديرين المباشرين تعديل الموازنة المعتمدة بما يتلاءم مع الحقائق على أرض الواقع.

وتتطلب فعالية تحديد أولويات الإنفاق عمليات اتخاذ قرار سليمة توفّق بين تكلفة تحقيق أهداف السياسات وبين الموارد المتاحة. وستضطر البلدان التي تعاني بشدة من ضيق الحيز المالي إلى السعي إلى تحقيق مجموعة محدودة من الأولويات مع طائفة محدودة من التدابير، إلى جانب ترشيد الإنفاق الحالي. وفي جميع البلدان، سيتطلب تحسين الكفاءة في تخصيص الموارد المتاحة لنواتج رأس المال البشري توضيحاً منهجياً لكيفية تحقيق أهداف سياسات رأس المال البشري (أي الإستراتيجية)، والمسؤوليات المؤسسية المرتبطة بها، وتحديد تكاليف الإجراءات التدخلية المرتبطة بها. وسيتعين تمويل أي زيادات في الإنفاق، وقد تكون هناك مفاضلات مع المصروفات التقديرية الأخرى. وغالباً ما يكون هناك مجال كبير لتحسين الكفاءة في إطار مخصصات نفقات الرعاية الصحية الحالية، على سبيل المثال: يتم أحياناً تخصيص الموازنات لكن لا يتم استخدامها بالكامل بسبب اختناقات التنفيذ. ومن المهم تحديد هذه الاختناقات قبل البحث عن تمويل خارج قطاعات الرعاية الصحية.

وفي نهاية المطاف، تعتبر قرارات الموازنة قرارات سياسية، ومن الممكن إثراؤها على نحو أفضل من خلال أنظمة وإجراءات تستند إلى أدلة وشواهد. وللمضيّ نحو موازنة أكثر تركيزاً على النتائج، أدخلت بعض البلدان مقاييس أداء ومستهدفات كآلية تستند إليها قرارات التخصيص وفقاً للنتائج المرجو تحقيقها، ويتم استكمال ذلك بأعمال الرصد والمتابعة القوية وإخضاع الأطراف المسؤولة عن التنفيذ للمساءلة. وتتطلب قرارات الموازنة بيانات قوية ودقيقة، ويمكن الاستفادة من تقييمات البرامج (تقديم أدلة وشواهد توضح نجاح أو عدم نجاح برنامج ما) واستعراضات الإنفاق (تقييم قيمة الإنفاق العام) (موينيهان، وبيزلي 2016). ومن شأن استخدام تصنيف للبرامج أن يسهّل التركيز على النواتج

الإطار 3-1: إعداد الموازنات التقديرية لتحقيق النتائج المرجوة في بيرو: أسلوب إعداد الموازنات التقديرية للعديد من القطاعات على نحو يركز على النواتج

من الأمثلة البارزة على النهج الصريح في الموازنات التقديرية متعددة القطاعات مع تركيز واضح على النواتج، والذي أسفر عن نتائج ملموسة، نجاح بيرو في استخدام الموازنات التقديرية التي تستهدف تحقيق النتائج المرجوة لمعالجة مشكلة التقزم. فقد أعطت أربع حكومات متتابعة أولوية قصوى للحد من التقزم كهدف من أهداف السياسة الوطنية، وحشدت جهات فاعلة متعددة على المستويين الوطني والإقليمي والمحلي، وخصصت موارد في الموازنة للإجراءات التدخلية ذات الأولوية العالية المحددة مسبقاً. وكانت النتيجة رائعة؛ حيث تمكنت بيرو في أقل من عقد من الزمن من خفض معدل التقزم من حوالي 28% في 2008 إلى 13% في 2016.

وطبقت بيرو أسلوب الموازنات التقديرية التي تستهدف تحقيق النتائج المرجوة في 2008 لتحديد أولويات مخصصات الموازنة وتركيز النتائج على خمس أولويات مختارة على صعيد السياسات، ومن ضمنها التغذية ورعاية الأمومة والطفولة. وتحت إشراف وزارة الاقتصاد والمالية، تم تحديد الإجراءات التدخلية ذات الصلة من أجل برنامج ميزانية التغذية المفصلة وتحديد أولوياتها استناداً إلى استعراض دقيق للشواهد العلمية المتاحة. فعلى سبيل المثال، اختارت بيرو تركيز الموارد على لقاحين اعتبرت أن لهما أكبر التأثير على الحد من سوء التغذية المزمن استناداً إلى عبء المرض في بيرو والشواهد الدولية. وتضمنت الإجراءات التدخلية الأخرى ذات الأولوية تحسينات في جودة خدمات الصحة الوقائية والتغذية على مستوى المنشأة الصحية، والحد من نقص الحديد بين الحوامل والأطفال الصغار، والتحويلات النقدية المشروطة لتحفيز طلب الأسر المعيشية على هذه الخدمات. وأُعطيت الحكومات الإقليمية والمحلية التي كانت تدير المنشآت الصحية في الخطوط الأمامية حافزاً مالياً لزيادة المعروض من الخدمات المتعلقة بالتغذية (ماريني وآخرون 2017).

واقتصرت تغطية أسلوب إعداد الموازنات التقديرية التي تستهدف تحقيق النتائج المرجوة على جزء من الموازنة الحكومية؛ فكان لا يغطي في البداية سوى 5 من برامج الموازنة ذات الأولوية العالية، ثم توسع إلى 24 برنامجاً تمثل 14% من إجمالي الموازنة (صندوق النقد الدولي 2015). واستمرت التغطية في التوسع وبلغت حوالي 50% من موازنة قطاع الصحة بحلول 2019 (منظمة الصحة العالمية 2020أ). ومن الممكن أن التطبيق المحدود على عدد صغير من النواتج ذات الأولوية الكبيرة قد أدى فعليا إلى تسهيل زيادة التركيز الإستراتيجي والاهتمام السياسي لتحقيق النواتج المحددة على مستوى السياسات.

المصدر: ماريني وآخرون 2017

بربط المخصصات بالمخرجات والنواتج بصورة بديهية. وعند تنفيذ هذه الأساليب بإرادة سياسية صادقة مع التركيز على تحقيق عدد صغير من النتائج ذات الأولوية العالية، فيمكن أن يكون لها أثر كبير، وذلك كما يتضح من حالة بيرو (الإطار 3-1).

لكن الموازنات التقديرية التي تركز على تحقيق النواتج تتطلب الكثير من الناحية الفنية، وهناك بعض البلدان التي بذلت الكثير من الجهود لاستخدام أساليب إعداد الموازنات التقديرية المشار إليها لتحقيق تحسينات ملموسة في نواتج الموازنة. وقد تكون الموازنات التقديرية الخاصة بالبرامج والموازنات التقديرية على أساس تحقيق النتائج المرجوة غير فعالة، مما يؤدي إلى إجراءات تكنوقراطية مبالغ فيها وكثرة مستهدفات الأداء التي تصرف الانتباه عن النواتج النهائية المرجوة. ومن المهم أيضاً ضمان المحاسبة السليمة عن المدخلات قبل المحاسبة عن النواتج، الأمر الذي يتطلب قاعدة قوية من أساسيات الإدارة المالية العامة. وعلاوة على ذلك، غالباً ما يكون هناك نقص في بيانات النواتج الضرورية للاسترشاد في إعداد الموازنات التقديرية للبرامج ، أو قد لا تُجمع هذه البيانات أصلاً أو نادرا ما تُجمع على نحو يجعل هذه الأداة المستخدمة في إعداد الموازنات التقديرية عديمة الجدوى.

وهناك أمثلة عديدة توضح كيف يتم تحديد أولويات الإنفاق العام الرامي إلى تحقيق أهداف رأس المال البشري. ويتمثل أحد هذه الأمثلة في أسلوب إعداد الموازنات المالية التقديرية على نحو يراعي الفقراء الذي

الإطار 2-3: الإجراءات التدخلية الخاصة بالتغذية والمراعية للتغذية واستعراض نفقات التغذية

تحاول حركة تعزيز التغذية التابعة للأمم المتحدة تحديد النفقات التي تؤدي إلى تحقيق نواتج التغذية باعتبارها إما "خاصة بالتغذية" أو "حساسة/مراعية للتغذية" (رويل، وآلدرمان، ومجموعة دراسة تغذية الأم والطفل 2013). فالإجراءات التدخلية التي تهدف صراحة إلى تحسين نواتج التغذية (مثلاً: مساندة الرضاعة الطبيعية الحصرية، وإضافة المغذيات إلى الأطعمة، والمغذيات الدقيقة) "تمثل برامج خاصة بالتغذية". وهناك طائفة من التدابير التكميلية (بما في ذلك جعل الطعام المغذي في متناول الجميع، والمياه النظيفة والصرف الصحي، والرعاية الصحية للأمومة والطفولة) التي تصنَّف باعتبارها "حساسة للتغذية". وبالنسبة لكل واحد من هذه الإجراءات التدخلية، يمكن تحديد بنود الإنفاق ذات الصلة، مع أنه قد يلزم في كثير من الحالات أن يكون هذا التحديد تقريبياً اعتماداً على مستوى التفصيل المتضمن في نظام تصنيف الموازنة. وقد اقتُرح نهج مماثل لتحديد النفقات ذات الصلة بسياسات تغير المناخ (بيرد وآخرون 2012).

المصدر: حركة تعزيز التغذية 2020، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/معهد التنمية الخارجية 2012

ترا فق مع وثائق إستراتيجيات الحد من الفقر في أثناء المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي أطلقها صندوق النقد الدولي ومجموعة البنك الدولي في 1996. في هذه الحالة، تم ربط تخفيف أعباء الديون في البلدان منخفضة الدخل بتحديد أولويات نفقات الحد من الفقر.[2] وثمة مثال آخر وهو إعداد الموازنات المالية التقديرية على نحو يراعي المساواة والفوارق بين الجنسين (صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة وصندوق الأمم المتحدة للسكان، 2010). ففي كلتا الحالتين، يلزم إجراء تمحيص مفصل لأنماط تبويب الموازنة الحالية لتحديد البنود التي يرجح ارتباطها بنواتج محددة عبر جميع وحدات الإنفاق ذات الصلة. وعلى الرغم من أن عدم وجود تصنيف/تبويب للبرامج يعقّد هذه المهمة، فإنه يظل بالإمكان تحديد حزمة من النفقات ذات الصلة باتباع نموذج استعراض نفقات التغذية (انظر، على سبيل المثال: الإطار 2-3).

ويمكن إعطاء الأولوية لرأس المال البشري في القواعد المالية العامة التي تحكم عملية وضع الموازنة. ويمكن أن تتخذ القواعد المالية العامة شكل حدود عددية صارمة على المجاميع الكلية (مع شروط تحوطية غالباً)، بحيث توضع حدود على النفقات التي لا يمكن تغييرها بشكل متكرر، الأمر الذي يساعد أثناء أوقات التقشف على ضمان الحفاظ على النفقات المتعلقة برأس المال البشري (ريفز وآخرون 2014). لكن مثل هذه القواعد المالية العامة قد تقيد قدرة الحكومة على الاستجابة للأولويات والاحتياجات الجديدة. ويمكن أيضاً أن تكون قواعد المالية العامة أكثر مرونة وتنص بوضوح على مقاصد السياسات والشفافية. فزيادة وضوح مقاصد السياسات المتعلقة برأس المال البشري، على نحو ينعكس في التزامات الإنفاق متوسط الأجل، يمكن أن يساعد الوزارات التنفيذية على اتخاذ قرارات إنفاق مستنيرة بالسياسات على مدى فترة زمنية معينة، ومساعدة وزارات المالية على التوصل لفهم أدق للتبعات متوسطة الأجل فيما يخص أهداف سياسات المالية العامة، بما في ذلك الاستثمارات في رأس المال البشري من أجل تحقيق الأهداف المالية العامة. ويمكن لمجالس المالية العامة المستقلة، التي تزداد شيوعاً اليوم، أن تلعب دوراً بالغ الأهمية في مراقبة ورصد امتثال الحكومة للقواعد المالية العامة، بما في ذلك التزامات الإنفاق المرتبطة بمقاصد سياسات رأس المال البشري (كانجيانو وآخرون 2013).

ويمكن أن يكون الإطار متوسط الأجل مفيداً في ضمان كفاية وإمكانية التنبؤ بمخصصات الموازنة لأولويات السياسات، بما في ذلك أولويات رأس المال البشري. وقد رُوّجت أطر المالية العامة متوسطة المدى وأطر الإنفاق متوسطة المدى تقليدياً كأدوات للتوفيق بين تكلفة تحقيق رأس المال البشري وأولويات السياسات الأخرى وبين الأهداف المستدامة على صعيد المالية العامة والاقتصاد الكلي (ماركيز ومورينو-دودسون 2013). لكن في أحيان كثيرة أثبتت البلدان أن تنفيذ أطر المالية العامة متوسطة المدى/أطر الإنفاق متوسطة المدى يمثل تحدياً لأن الحافز الأساسي لعملية الموازنة هو التركيز على سنة الموازنة القادمة (تشاو، وبارك 2013). ومع ذلك فالتقدير متوسط المدى لتكلفة تحقيق أهداف رأس المال البشري بإمكانه إرشاد قرارات الإنفاق السنوي، لكن لم يتمكن سوى عدد قليل فقط من البلدان من وضع أطر مالية عامة متوسطة المدى/أطر إنفاق متوسطة المدى كأدوات موثوقة لتأمين التمويل لأولويات السياسات بعد السنة المالية الحالية. ولو نُفّذت الأطر متوسطة المدى بشكل جيد، فيمكنها اكتساب أهمية بالغة بالنسبة للبلدان التي تعاني من قيود مالية وتحتاج إلى مساندة دولية (صندوق النقد الدولي 2021أ).

ويكمن أحد التحديات التي تواجه تحديد أولويات رأس المال البشري في أن الإنفاق على البنية التحتية يمكن أن يكون أكثر جاذبية من

الناحية السياسية مقارنة بالإنفاق التشغيلي . فالإنفاق الرأسمالي على البنية التحتية المادية، سواء داخل القطاعات الاجتماعية أم غيرها من القطاعات، أكثر بروزا مما سواه وبالتالي أكثر جاذبية من الناحية السياسية. وهذا من شأنه أن يسفر عن بنية تحتية تؤدي إلى أوجه قصور في التخصيص، إما في صورة نقص تمويل للقطاعات الاجتماعية وإما في صورة تراكم لرأس المال المادي على نحو تتعذر صيانته أو استدامته بشكل كافٍ. وما يزيد هذا التحدي تفاقماً أن التعليم والصحة، بطبيعتهما، خدمات كثيفة العمالة، وأن أجور المعلمين والعاملين في القطاع الصحي غالباً ما تكون مسيّسة. وبالتالي يمكن أن تهيمن تكلفة الموارد البشرية والإنفاق الرأسمالي على نفقات القطاع، مما يقلل مستلزمات التشغيل المطلوبة لإدارة خدمات عالية الجودة والحفاظ على البنية التحتية للقطاع.

وثمة تحدٍّ آخر وهو أن المفاهيم والممارسات الحالية في الإدارة المالية العامة لا تحدد تنمية الموارد البشرية كاستثمار في تراكم رأس المال البشري. فرأس المال البشري لا يوجد كفئة من فئات المالية العامة. وبالنسبة لأطر الإدارة المالية العامة المتبعة في وزارات المالية، هناك قدر كبير من الإنفاق الاجتماعي يُعتبر من قبيل الإنفاق الجاري (الأجور والرواتب والسلع والخدمات والصيانة)، على نحو أشبه بالاستهلاك. وهكذا فبصرف النظر عن عائد التنمية على هذا الإنفاق الجاري، فإنه لا يُنظر إليه باعتباره استثماراً ويعتبر أقل إنتاجية من الإنفاق الرأسمالي على البنية التحتية. ويُربط الإنفاق الرأسمالي بجميع المصروفات التي تؤدي إلى تراكم الأصول الثابتة المادية والمعدات.

وباختصار، يتحدى نهج رأس المال البشري تلك الحدود التقليدية بين رأس المال والنفقات الجارية في إعداد الموازنة (انظر الإطار 3-3). ومن شأن هذا النهج إعادة توجيه خيارات السياسات نحو تعيين وتحديد أولوية الفئات المعينة من الإنفاق الجاري التي تساهم في تراكم رأس المال البشري، وذلك باعتبار مدى أهميته البالغة بالنسبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية طويلة المدى (لانج، وودون، وكاري 2018).[3]

وبمجرد تحقيق اتساق الموازنة لمعاملة نواتج رأس المال البشري وتخصيص الموارد الكافية لتحقيقها، من الضروري أن تتيح منظومة الإدارة المالية العامة موارد موثوقة وتسهل الإنفاق الكفء للمستخدمين النهائيين المحليين. وتشمل الاختناقات التي تعترض التنفيذ السلس والسريع للموازنة تأخير صرف الموازنة المعتمدة لوحدات

الإطار 3-3: كيف يتحدى تراكم رأس المال البشري الحدود بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية

في ظل أطر المحاسبة المالية العامة الحالية التي تتبعها وزارات المالية، يصنف قدر كبير من الإنفاق الاجتماعي على أنه إنفاق جارٍ ويعتبر أقل إنتاجية وأولوية من الإنفاق الرأسمالي. ويشكل رصد تراكم رأس المال البشري صعوبة في ظل هذا الانقسام الذي تتسم به المبادئ التوجيهية للمحاسبة المالية. ولهذا الانقسام انعكاسات عملية بالنسبة لكل من إجراءات إعداد الموازنات المالية السنوية والتخطيط متعدد السنوات من خلال أطر المالية العامة متوسطة المدى/أطر الإنفاق متوسطة المدى.

وقد تتطلب المقارنة بين تراكم رأس المال البشري والحفاظ عليه وتراكم رأس المال المادي والحفاظ عليه مبادئ توجيهية جديدة بعد التمييز المنقح بين "النفقات الجارية" و"النفقات الرأسمالية". وسيكون هذا التنقيح متسقاً مع كل من نهج رأس المال البشري واستراتيجية صندوق النقد الدولي للمشاركة في الإنفاق الاجتماعي. ومن ثم فبالنسبة للنفقات التي تم تحديدها على أنها تؤدي إلى "تراكم رأس المال البشري"، يمكن اعتبار مكون الرواتب والأجور بالإضافة إلى مصروفات التشغيل المرتبطة به جزءاً من المخصصات الموجهة "للإنفاق على رأس المال البشري". والواقع أنه بالنسبة لمشروعات الطرق، تعتبر الرواتب والأجور المدفوعة للعمال جزءاً من "مخصصات الإنفاق الرأسمالي" الكلية التي تؤدي إلى "تراكم الأصول المادية" ــ الطرق.

وينبغي اتباع معايير موحدة في عملية تحديد أي بنود المصروفات، في القطاعات الاجتماعية وفي غيرها، سيساهم في "تراكم رأس المال البشري". ويمكن أن يكون هذا هو حال الرعاية الأولية والتطعيم والتغذية أو التعليم الابتدائي. وقد يشمل أسلوب التفكير والمعايير الجديدان تعديل دليل إحصاءات المالية الحكومية وتبويبات الموازنة لتضمين مفهوم استثمارات رأس المال البشري في مفاهيم وممارسات المحاسبة المالية العامة.

المصدر: خبراء البنك الدولي

الإنفاق وعدم إمكانية التنبؤ بذلك، وإجراءات المشتريات والتوريدات المعقدة، والتأخير في صرف مستحقات وفواتير مقدمي الخدمات أو المقاولين، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى متأخرات. ويمكن أن يؤدي هذا إلى توقف العمل وعدم اكتمال تسليم السلع والخدمات المتعاقد عليها. وتشمل الاختناقات الأخرى التي يتعين معالجتها الصعوبات في تنفيذ التحويلات، وتفتت الأرصدة النقدية في غياب حساب خزانة موحد، وممارسات ترشيد النقدية في وزارات المالية. وتؤدي أوجه الضعف في رفع التقارير عن استخدام المصروفات وتسليم المخرجات إلى تفاقم المشكلة؛ لأن هذا غالباً ما يؤدي إلى زيادة تشديد الضوابط المسبقة على حساب السلاسة والمرونة.

يتطلب التعجيل بتحديد وفهم وإزالة هذه الاختناقات اهتماماً والتزاماً على مستوى عالٍ لأن هذه المشكلات غالباً ما تنشأ عن الجمود البيروقراطي والقواعد والإجراءات المعقدة بلا داعٍ. وعادة ما يكون الإصلاح الشامل لإجراءات تنفيذ الموازنة غير واقعي وغالباً غير ضروري. ويمكن بل ينبغي أن يقتصر الهدف على تحسين أداء تنفيذ البرامج والخدمات ذات الأولوية المختارة. وعلى صعيد مماثل، لا يوصى بالتخفيف الشامل لتدابير الرقابة الحالية عندما تكون الضوابط الداخلية ضعيفة وتكون مخاطر الفساد عالية.

ويعتمد مدى إمكانية دمج درجة من المرونة بغرض "إزالة الاختناقات" في نفقات محددة على الأطر القانونية والتنظيمية القائمة التي تحكم إعداد الموازنة والإدارة المالية، وفي بعض الحالات، يمكن بالفعل إيجاد حلول بسيطة نسبياً. فعلى سبيل المثال، وخلال الفترة 2014-2016، أدخلت وزارة المالية الباكستانية تغييراً طفيفاً على إجراءات صرف الموازنة المعتمدة لبرنامج التحويلات النقدية الحكومي الرائد، المسمى برنامج بينظير لدعم الدخل. وكانت النتيجة تحسناً جذرياً في تدفق الأموال وزيادة في عدد الأسر المعيشية المؤهلة التي حصلت على أقساط مزايا كاملة في سنة معينة.[4] لكن قد يصعب التخلص من الأنواع الأخرى من الاختناقات، خاصة المتعلقة منها بالمشتريات.

ويمكن للأنظمة الرقمية أن تكمل هذه الإصلاحات التنظيمية لتحسين تنفيذ الموازنة. ويمكن أن تساعد حسابات الخزانة الموحدة، المدعومة بأنظمة معلومات الإدارة المالية، على تحسين مصداقية الموازنة والتوقيت المناسب للمدفوعات لمقدمي الخدمات والمقاولين. ويمكن للمشتريات الإلكترونية، من خلال مزيد من الشفافية وسجلات عمليات المراجعة، أن تحد من الفساد وتؤدي إلى تحقيق وفورات في الموازنة وتحسين النتائج (لويس-فوبيل وآخرون 2016). وبإمكان التسجيل والمصادقة والدفع رقميا تقليل التسربات في برامج الرعاية الاجتماعية وتمكين النساء والفئات المهمشة، كما يتضح في الهند والنيجر وباكستان وجنوب أفريقيا (البنك الدولي 2016ب).

وتعتبر الترتيبات الداعمة لتسهيل تنفيذ الموازنة في بيئة لامركزية تلعب فيها الحكومات دون الوطنية المستقلة دوراً أساسياً أكثر تعقيداً ولا يمكن تعديلها ببساطة في آن واحد بالنسبة للحلول الإدارية البسيطة نسبياً. وتحتاج الأطر المالية الحكومية الدولية إلى تعزيز وتوفير موارد كافية لتحقيق أهداف رأس المال البشري الوطنية، مع توفير الاستقلالية في الوقت نفسه للحكومات دون الوطنية لتقديم الخدمات بما يتماشى مع احتياجاتها وأولوياتها. ويعتبر الوضوح في أدوار ووظائف مختلف مستويات الحكومة في السعي إلى تحقيق الأهداف، والطريقة التي سيتم بها تمويل الخدمات، أمراً مهماً لكن صعب التحقيق غالباً، نظراً للتوترات التي توجد بصورة معتادة بين مستويات الحكومة.

ويعتبر تدفق التحويلات فيما بين القطاعات الحكومية على نحو يمكن التنبؤ به أمراً بالغ الأهمية، نظراً لأن الحكومات دون الوطنية تعتمد على هذه التحويلات في تقديم الخدمات، كما هو الحال عادةً في الأنظمة التي تتسم بدرجة عالية من اللامركزية في البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل. فعلى سبيل المثال، أعربت موزامبيق عن قلقها إزاء ضعف نواتج التعليم والتوقيت المناسب لصرف منح الصناديق المدرسية إلى المدارس الابتدائية. ومن خلال برنامج إصلاح سانده البنك الدولي في 2014 (سليم 2016)، تلقى عدد كبير من المدارس منحاً مدرسية في الوقت المناسب لأول مرة في 2016، ووجد ارتباطاً إيجابياً بين إمكانية الحصول على المواد الأساسية وتحقيق نواتج التعلّم.

ويمكن أن تكون المنح المشروطة إحدى الآليات لتشجيع الحكومات دون الوطنية على تحقيق الأهداف الوطنية من خلال توفير حيز مالي إضافي لهذا الغرض. وعلى الرغم من أن المنح المشروطة لا ترتبط دائماً بالنواتج، يمكن استخدام منح الأداء لتحفيز أداء الحكومات المحلية، وأما المدفوعات لمقدمي الخدمات المباشرة المرتبطين بالخدمات التي يقدمونها فقادرة على تحفيز تحسين تقديم خدمات عالية الجودة. ويعتمد هذا على البيانات الموثوقة، وحيثما أمكن على التحقق بمعرفة جهة خارجية من تلك النتائج. لكن من جديد، من المهم أن يتم توجيه الحوافز بدقة وإلا ذهبت هباءً. وتشمل الأمثلة الناجحة حالة ولاية سيارا في البرازيل المذكورة في الفصل 2. وعلى صعيد مماثل، أوصت اللجنة المالية الهندية بربط جزء من المنح المقدمة للولايات بتحقيق أنواع معينة من نواتج تعلُّم الطلاب والتحسينات في الإنصاف (اللجنة المالية الهندية الخامسة عشرة 2020).

وتعتبر المعلومات المالية ومعلومات الأداء الموثوقة والملائمة وجيدة التوقيت أهم من أي وقت مضى خلال جائحة كورونا، حيث يحتاج واضعو السياسات إلى اتخاذ قرارات يكتنفها قدر كبير من عدم اليقين. ويمكن لأنظمة معلومات الإدارة الرقمية توفير المعلومات الدقيقة وفي الوقت الحقيقي عن الموازنات والأداء، على النحو اللازم لعملية اتخاذ القرار المستنيرة، وتنفيذ الموازنة بشكل مرن وسلس، مع تحقيق شفافية الموازنة. وعلاوة على ذلك، فمن شأن إتاحة التقارير للجمهور بطرق يستطيع المواطنون من خلالها فهم الإنفاق والنتائج بسهولة أن يعزز الرقابة ويحسّن الخيارات على مستوى السياسات ويضمن تأصيل المساءلة. فنظم معلومات الإدارة الرقمية تجعل شفافية الموازنة أمراً أسهل؛ والبلدان التي لديها أنظمة أكثر تقدماً تتمتع بقدر أكبر من شفافية الموازنة مقيسة بمؤشر الموازنة المفتوحة (البنك الدولي 2016ب). ومكمن التحدي أن بلداناً كثيرة تواجه حالياً قيوداً شديدة نتيجة كورونا ونتيجة محدودية الاستثمار المسبق في التكنولوجيا المناسبة لدرجة أنها لا تستطيع ضمان مثل هذا المستوى الموثوق وجيد التوقيت من رفع التقارير (البنك الدولي 2020ج).

وكجزء لا يتجزأ من عملية اتخاذ القرار والمساءلة، هناك حاجة إلى إطار رصد وتقييم قوي لرصد التقدم المحرز في رأس المال البشري. ويهدف إطار الرصد والتقييم الفعال الذي يشتمل على نظرية تغيير مستندة إلى الشواهد أو إطار نتائج إلى تقييم فعالية الموازنة قياساً على مستهدفات نواتج محددة لرأس المال البشري، ويمكن أن يساعد هذا الإطار على تعزيز أداء برامج رأس المال البشري بتوضيح الأهداف والتكاليف، وتحديد أوجه القصور في العملية، وإظهار مدى نجاح البرنامج في تحقيق أهدافه واستخدام موارده (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2019). ويمكن لأطر الرصد والمتابعة والتقييم أن تساند أيضاً الحكومات في إعادة تكييف الأولويات في ضوء تطور التحديات.

3-3 إدارة القوى العاملة على نحو يحقق النتائج المرجوة

تعتبر خدمات التعليم والصحة والتغذية خدمات كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة، وبالتالي تعتبر حوافز وإنتاجية القوى العاملة المشتغلة بتقديم الخدمات محدداً رئيسياً لنواتج رأس المال البشري. ويشكل المعلمون أهم محدد لنواتج تعلُّم الطلاب، ويمكن أن يكون للفرق بين المعلم الجيد والمعلم السيئ آثار طويلة الأمد على حياة الطلاب تتجاوز حياتهم الأكاديمية، على سبيل المثال وليس الحصر، الآثار على قدرتهم على كسب الدخل كبالغين (شيتي وآخرون 2012). ويعتبر تحسين إنتاجية القوى العاملة أمراً مهماً أيضاً لأسباب تتعلق بالمالية العامة نظراً لأن القوى العاملة في قطاعي التعليم والصحة تشكل في العادة 40-50% من إجمالي القوى العاملة في القطاع العام وتمثل نسبة كبيرة من فاتورة الأجور الحكومية.[5] وفي المتوسط يحصل هؤلاء العمال عموماً على أجور أعلى مقارنة بعمال القطاع الخاص من نفس الفئة العمرية والمهارات، لكن هذا الراتب المرتفع نسبياً لا يرتبط إلا قليلاً بالأداء الفردي؛ لأن المعلمين والعاملين في القطاع الصحي هم في العادة موظفون مدنيون يتمتعون بالحماية الوظيفية والزيادات التلقائية في الأجور استناداً إلى سنوات الخدمة. أضف إلى ذلك أنهم يغلب عليهم التنظيم الجيد (أعضاء في نقابات) ومؤثرون سياسياً، كما يشكلون فئة مهمة في ديناميكيات الإصلاح، وذلك على حساب تحسين مساءلة القوى العاملة وإنتاجيتها.

ويعتبر تحسين إنتاجية الأيدي العاملة في القطاع العام في الأساس إصلاحاً إدارياً يستلزم اختيار الأفراد الملتزمين بخدمة الجمهور والاستمرار في تقديم الحوافز والمزايا لهم ومساءلتهم عن وظائفهم. وما يؤسف له أنه في عدد كبير جداً من البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل، يتم اختيار هؤلاء العمال الأساسيين استناداً إلى الانتماء السياسي أو المحسوبية لا الجدارة. وعادة ما تحدث طفرة في التوظيف بعد الانتخابات، ويتم الاختيار استناداً إلى التقدير الشخصي البحت وبطريقة تخلو من الموضوعية. ونتيجة لهذا على سبيل المثال، في المكسيك قبل عقد من الزمن، واجهت الإصلاحات التي كانت تستهدف تحسين اختيار المعلمين استناداً إلى الجدارة من خلال تقييمات على أساس امتحان الكفاءة معارضة من اتحاد المعلمين القوي سياسياً في البلد (البنك الدولي 2018د). وفي الهند سنة 2013، كشف تحقيق مستقل عن مخطط رشوة وغش بمليارات الدولارات تورط فيه سياسيون وبيروقراطيون مكّنوا متقدمين غير مؤهلين من القبول في كليات الطب. ويعتبر تعيين المعلمين استناداً إلي الجدارة، وبناء على إعلان توظيف واختبار صارم لفحص المتقدمين الأكثر تأهيلاً، إصلاحاً على درجة عالية من الأولوية يمكنه تحسين جودة تقديم الخدمات ونواتج رأس المال البشري.

وترتبط جودة الإدارة أيضاً بمستويات أعلى من دوافع الأيدي العاملة وزيادة الإنتاجية في المدارس والمستشفيات والإدارات العامة. وتشمل ممارسات الإدارة الأساسية تحديد الأهداف، وكيفية إحاطة الموظفين علماً بها، ومدى رصد تحقيقها، وانتظام وقوة تقييمات الأداء والمكافآت والتقدير. ويوجد قدر صغير متزايد من دراسات الإدارة التجريبية بشأن مؤسسات القطاع العام يُظهر وجود روابط بين جودة الإدارة في المدارس والمستشفيات من ناحية، ونواتج تعلم الطلاب وجودة الرعاية في المستشفيات من ناحية أخرى (بلوم وآخرون 2015). كما تؤثر جودة الإدارة أيضاً على معدلات إتمام المشاريع (رسول وآخرون 2017).

فعلى سبيل المثال، تمثل الإشادة رسميا بالمعلمين وإمكانية حصولهم على فرص التطوير المهني عنصراً أساسياً في حزمة حوافز المعلمين التي جعلت من نظام شنغهاي واحداً من أفضل الأنظمة التعليمية أداءً. وتعتبر جودة الإدارة مهمة أيضاً للموظفين الإداريين الذين يلعبون دوراً أساسياً في تمويل موظفي تقديم الخدمات وتنظيمهم ورصدهم. وقد وجدت دراسة استندت إلى استقصاء شمل 23 ألف موظف مدني عبر بلدان في أفريقيا وآسيا وأوروبا وأمريكا اللاتينية علاقة ارتباط بين ارتفاع مستويات التقييم الذاتي لتوجيه الأداء في الإدارة العامة (إفادة موظفي الخدمة المدنية بأهمية الأداء للترقية والمكافآت) وارتفاع مستويات التقييم الذاتي للرضا والحوافز المقدمة في العمل (ماير-ساهلنغ وآخرون 2018).

وتتيح التكنولوجيات الرقمية، مدعومة بالإدارة السليمة، إمكانيات منخفضة التكلفة لتحسين معدلات إنتاجية مقدمي الخدمات وخضوعهم للمساءلة. ويعتبر العاملون الوهميون ومقدمو الخدمة المتغيبون مشكلات رئيسية في بلدان جنوب آسيا وأفريقيا. وتمكنت نيجيريا بفضل تطبيقها نظام تحديد الهوية الرقمية لموظفي الخدمة المدنية من استبعاد أكثر من 60 ألف عامل وهمي من كشوف الرواتب الحكومية، الأمر الذي وفر مليار دولار سنوياً وحقق عائداً على الاستثمار يقارب 20,000% في سنة واحدة (جيلب وآخرون 2013). وتُظهر الشواهد المستمدة من تقييمات الأثر في هايتي والهند وباكستان وأوغندا أن الرصد الرقمي يمكنه تكميل الإدارة السليمة في الحد من التغيب (البنك الدولي 2016ب). وفي باكستان، ضاعفت أعمال الرصد والمتابعة باستخدام الهواتف الذكية لمشرفي مكاتب الصحة في العيادات الريفية معدل عمليات التفتيش على المنشآت الصحية وأدت إلى خفض معدلات تغيب العاملين الطبيين، لكن النتائج كانت أقل تشجيعاً في المناطق المحلية المعروفة بقوة تأثير سياسات المحسوبية فيها على إدارة المعلمين. وفي الهند، أدت المتابعة الرقمية للعاملين الصحيين إلى تحسين المواظبة، لكن هذا لم يحدث إلا في أجهزة الحكم المحلي التي استخدمت البيانات لمعاقبة العمال الغائبين، وهو الأمر الذي كان صعباً في الغالب بسبب قواعد الخدمة المدنية المعقدة أو بسبب المقاومة السياسية. وفي أوغندا كان الجمع بين حوافز المعلمين وتكنولوجيا المتابعة هو الذي حدّ من التغيب. وفي هايتي، فشلت هذه التجربة لأن المعلمين الحكوميين لم يكونوا تلقوا رواتبهم منذ عدة أشهر واستاءوا مما اعتبروه ظلماً إضافياً بخضوعهم للمتابعة الرقمية فوق ذلك، بمعنى زيادة الطين بلة إذا جاز التعبير.

ويمكن أن تكون التكنولوجيات الرقمية أيضاً أداة تحفيزية فعالة للمحافظة على حماس الموظفين وإنتاجيتهم. فعلى سبيل المثال، يمكن لإجراء استقصاء دوري قصير باستخدام الهاتف المحمول أن يكون آلية فعالة لإشراك الموظفين، واستنباط معلوماتهم التقييمية، وإجراء نوعية الحوار المنتظم الذي تكشف البحوث أن له تأثيراً إيجابياً على تحفيز الموظفين (آكر وآخرون 2019). وبشكل عام لم يحقق القطاع العام الاستفادة الكافية من التكنولوجيا لإدارة الأداء، لكن الكثير من شركات القطاع الخاص العالمية تزداد إقبالاً على استخدام تطبيقات الهاتف المحمول للحصول المعلومات التقييمية حول أداء الموظفين والمديرين (إيوينشتاين وآخرون 2016).

وتؤكد هذه الأمثلة على نقطة أكثر عمومية وهي أن التكنولوجيات الرقمية توفر إمكانات كبيرة لتحسين الإنتاجية الحكومية وتحقيق نواتج رأس المال البشري، لكن هذا لن يحدث إلا إذا اقترنت التكنولوجيا "بالمكمّلات المناظرة/التناظرية". وفي كثير من الأحيان، تفشل الاستثمارات الكبيرة في أنظمة الحكومة الإلكترونية في تحقيق التأثير المنشود، لا لوجود خطأ تكنولوجي في النظام بل لعدم إيلاء الاهتمام الكافي للإخفاقات على الجانب "التناظري"، ومن ذلك مثلاً قواعد الخدمة المدنية المعقدة والمقاومة البيروقراطية للتغييرات في ممارسات العمل وللتعاون فيما بين الهيئات. وقد أظهرت سلسلة استقصاءات أجرتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، على سبيل المثال، أن الممارسات "التناظرية" في مكان العمل، كالعمل الجماعي والاستقلالية والتقدير الشخصي في أداء المهام وتقديم الإرشاد والتدريب والحوافز، كانت أهم المكونات التكميلية للاستخدام الفعال للتكنولوجيات الرقمية في مكان العمل (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية/منظمة العمل الدولية 2017).

وسلطت جائحة كورونا أيضاً الضوء على أهمية هذه المكملات التناظرية لبناء بيروقراطيات قطاع عام مرنة. فقد وجدت استقصاءات أجراها البنك الدولي مؤخراً لتقييم تأثير جائحة كورونا على الإدارات العامة في ستة بلدان أنه فيما اضطر ثلاثة أرباع الموظفين إلى العمل من بُعد أثناء عمليات الإغلاق العام، كانت الإنتاجية مقيدة بفعل ضعف الوصول الرقمي واشتراط القانون تقديم مستندات ورقية، ومحدودية الاتصالات بين فرق العمل (البنك الدولي 2021أ). والمطلوب، بالإضافة إلى الاستثمارات طويلة الأمد في تحسين التكنولوجيا الرقمية، هو إصلاحات فورية كالتدريب الموجه على المهارات الرقمية وتفويض المزيد من مسؤوليات اتخاذ القرار لتمكين العمال بشكل أفضل من تحقيق المزيد من الإنتاجية عند العمل من البيت.

ويمكن للقطاع الخاص، من خلال التنظيم والرقابة الحكوميين القويين، أن يلعب دوراً حيوياً في تحسين الوصول وجودة تقديم الخدمات في البيئات محدودة الموارد. وتعتبر المدارس والعيادات

والمستشفيات الخاصة مسؤولة عن نسبة كبيرة من تقديم الخدمات في البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل (على سبيل المثال: يلتحق قرابة 14% من طلاب المرحلة الابتدائية في هذه البلدان بمدارس خاصة، كما أن الإنفاق الشخصي على الصحة يشكل 41% من الإنفاق الحالي على الصحة في البلدان منخفضة الدخل (البنك الدولي 2018د؛ منظمة الصحة العالمية 2021). ويؤكد هذا أهمية التنظيم الحكومي الفعال، أولاً لمعالجة مشكلات المعلومات غير المتماثلة، وثانياً لتسهيل المهمة على المواطنين، ولا سيما الفقراء منهم، لتقييم جودة الخدمات التي يدفعون ثمنها وضمان تقديم القطاع الخاص خدماته لجميع فئات الدخل.

ويمكن للحكومات أيضاً إبرام شراكات بين القطاعين العام والخاص، على سبيل المثال في صورة تعاقدات، تحاول معالجة مشكلة ضعف مساءلة مقدمي الخدمات من خلال التمويل الحكومي لتقديم الخدمات وإدارة القطاع الخاص للمدارس والمراكز الصحية (باترينوس وآخرون 2009). ويتمثل منطق نموذج التعاقد في أن الإدارة الخاصة تزيد استقلالية المنشأة بتخفيف قواعد الخدمة المدنية وإدارة المالية العامة الصارمة، وتمكّن من مساءلة المعلمين والعاملين الصحيين على نحو أفضل أكبر بشأن تحقيق النتائج المتوقعة منهم. وقد وجدت الشواهد المستمدة من تقييمات الأثر الحديثة في ليبيريا وباكستان أن المدارس التي يديرها القطاع الخاص ويمولها القطاع العام حسّنت سبل الحصول على التعليم وحققت مستوى أعلى من نواتج تعلم الطلاب، وأن هذه المكاسب ترجع إلى تحسن إدارة المدرسة لا إلى زيادة عدد الطلاب الملتحقين من الخلفيات الأكثر حظوة، وتحققت بتكلفة أقل (روميرو وآخرون 2020؛ باريرا-أوسوريو وآخرون). ويجب على الحكومات أن تدير عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص إدارة ناجعة لتحقيق نتائج جيدة بتحديد ورصد مؤشرات الأداء الرئيسية والتنبّه إلى السلوكيات ذات الأضرار المحتملة من جانب مقدمي الخدمات من القطاع الخاص.

4-3 الشفافية والمساءلة والثقة

وقعت جائحة كورونا فيما كانت الحكومات حول العالم تشهد تدهوراً في ثقة المواطنين وتراجعاً في شرعيتها. فالفساد واقع يومي يعيشه الملايين ممن يتلقون خدمات رأس المال البشري، سواء من خلال العمولات غير القانونية للفوز بعقود الوجبات المدرسية، أو الرشاوى المدفوعة للأطباء والممرضات مقابل العلاج، أو في التعاقد على الأدوية أو الكتب المدرسية (أندرسون وآخرون 2019). وتظهر استقصاءات القيم العالمية، على سبيل المثال، أن الثقة في الحكومة في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ظلت في تدهور على مدى العقد الماضي، ويظهر العديد من الاستقصاءات الخاصة بمنطقة معينة أو بلد معين اتجاهات مماثلة من حيث مستويات الهبوط. وتُعزى مشكلة شرعية الحكومات هذه في جزء منها إلى ضعف تقديم الخدمات. ففي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على سبيل المثال، يكشف استطلاع غالوب العالمي واستقصاءات الباروميتر العربي عن وجود ارتباط كبير بين رضا المواطنين عن الخدمات وتصوراتهم عن انتشار الفساد وثقتهم في الحكومة (بريكسي وآخرون 2015). ويُعزى تراجع الثقة أيضاً إلى اتساع خدمات الإنترنت عريضة النطاق التي زادت كثيراً إمكانية وصول المواطنين إلى المعلومات سواء أكانت صحيحة أم مغلوطة. فقد وجدت إحدى الدراسات الدقيقة للبيانات الاستقصائية المستمدة من أكثر من 840 ألف فرد أن الزيادة في الوصول إلى خدمات الإنترنت عريضة النطاق على الأجهزة المحمولة عبر المناطق ارتبط بتدني مستويات الرضا عن الحكومة، وأن الانخفاضات في شرعية الحكومة المرتبطة باتساع خدمات الإنترنت كانت أكبر في البلدان التي تتولى أمورها حكومات أكثر فساداً (غوريف وآخرون، قيد الإصدار).

وستكون استعادة ثقة المواطنين في الحكومة ضرورية لتحقيق تعافٍ قادر على الصمود. فلطالما كانت الثقة في الحكومة أمراً بالغ الأهمية للتصدي لكورونا على نحو فعال، بدءاً من التزام المواطنين بقواعد التباعد الاجتماعي ومتطلبات ارتداء الأقنعة الواقية إلى استعدادهم لتلقي التطعيمات على الرغم من مزاعم حدوث بعض الآثار الجانبية غير المرغوب فيها. وستكون الثقة أيضاً ضرورية للتعافي القادر على الصمود؛ فالثقة هي نتاج التقديم الفعال للخدمات وفي الوقت نفسه محرك لمشاركة المواطنين الذين يمكنهم المطالبة بخدمات أفضل. ويؤثر تدني الثقة على نواتج رأس المال البشري لأنه يتمخض عن دائرة مفرغة من الأداء المتدني، حيث يؤدي ضعف الخدمات والفساد إلى تقليل الثقة في الحكومة، مما يؤدي بدوره إلى انخفاض مشاركة المواطنين في كل من الانتخابات وأنشطة المساءلة الاجتماعية، ومن ثم قلة الضغط على الحكومات من أجل الإصلاح (بريكسي وآخرون 2015). كما أن الثقة مهمة أيضاً في سلوكيات المواطنين الخاصة وأفعالهم التي تعتبر مهمة لنواتج رأس المال البشري، كتقبل الإجراءات التدخلية على مستوى التغذية والنظافة الصحية أو الإقبال على خدمات تنظيم الأسرة.

وتعتبر المساءلة والجهات الرقابية بالغة الأهمية للشفافية واستعادة الثقة في الحكومة، لا سيما على خلفية إجراءات الإنفاق الحكومي المبسطة في أثناء التصدي لكورونا التي تزيد من مخاطر الفساد. فقد شهدت الاستجابة للإيبولا، على سبيل المثال، إساءة استغلال واسعة النطاق للإجراءات بغية تحويل مسار التمويل عن الأغراض المنشودة (البنك الدولي 2020ح). وستلعب الأجهزة العليا للمراجعة المحاسبية

دوراً رئيسياً في الحفاظ على النزاهة في الإنفاق، وسيكون الإبقاء على استقلالها وتعزيز قدراتها لإجراء مراجعات إنفاق رأس المال البشري من الأولويات. فعلى سبيل المثال، تركز المنظمة الدولية لهيئات المراجعة العليا على تحسين موارد التعلم الإلكتروني لأعضائها لتمكينهم بشكل أفضل من إجراء أعمال المراجعة المتعلقة بكورونا (منى الشامي 2020).

ولاستعادة الثقة، تستطيع الحكومات إنشاء مساحات مؤسسية يشارك فيها المواطنون بأصواتهم، وأخذ زمام المبادرة لاستقاء الآراء التقييمية من المواطنين. ويكشف قدر كبير من الدراسات الأكاديمية حول آليات المساءلة الاجتماعية كبطاقات استبيان آراء المواطنين والمجتمعات المحلية، وبوابات الآراء التقييمية للمواطنين، ورصد المجتمعات المحلية لمقدمي الخدمات، أن مشاركة المواطنين الناجحة تعتمد على مجموعة متنوعة من العوامل السياقية، وأن الشفافية أو تعبئة المجتمع غير كافية لتحسين تقديم الخدمات (فوكس 2015). ففي كثير من الأحيان، يفشل المواطنون في التصرف بناءً على المعلومات التي يتلقونها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن برامج التنمية المجتمعية التي تمكّن المجتمعات المحلية تمكيناً ظاهرياً من المشاركة في عملية اتخاذ القرار في مجال التنمية المحلية كثيراً ما تستحوذ عليها النخب المحلية (منصوري وآخرون 2013). وهناك شرطان أساسيان للحكومات لكي تكتسب الحافز والقدرة على الاستجابة لأصوات المواطنين بنجاح وهما: الشراكة الفعالة بين الحكومات والمواطنين، وأوجه التكامل بين المساءلة من القاعدة إلى القمة وآليات المساءلة الحكومية الداخلية. مثال: في أوغندا، تم خفض معدل وفيات الرضع بشكل كبير من خلال برنامج محلي لقطاع الصحة اشتمل على شراكة بين الحكومات المحلية والمجتمعات المحلية في مراقبة مقدمي الخدمات الصحية، وارتبط ذلك بمكافآت وعقوبات اجتماعية. كما أن البلديات البرازيلية التي طبقت المشاركة في إعداد الموازنات، حيث كان المواطنون يقدمون مدخلات مباشرة في قرارات تخصيص الموارد البلدية، زادت إنفاقها على خدمات الصرف الصحي والخدمات الصحية، وبالتالي خفضت معدلات وفيات الرضع.

---

[1] هذه أمثلة على مؤشرات متابعة الرعاية الصحية المتكاملة. بالنسبة لجمهورية الكونغو الديمقراطية، انظر : https://www.fbp-rdc.org، وبالنسبة للكاميرون: https://front.fbrcameroun.org، وبالنسبة لجمهورية قيرغيز: http://rbf.med.kg.

[2] سيمسون (2012).

[3] من النتائج الرئيسية أن رأس المال البشري أكبر بكثير مما يدركه الكثيرون، حيث "يشكل ما يقرب من ثلثي الثروة العالمية"، مع تزايد حصته من تراكم الثروة بشكل أسرع في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. والواقع أن الكتاب يذكر أنه "في البلدان منخفضة الدخل، ازدادت هذه النسبة من 32% إلى 43% على مدى عقدين من الزمن، على نحو يتسق مع مسار النمو السابق مناقشته الذي تحدث فيه التنمية بزيادة الاستثمارات في رأس المال البشري والمنتَج. وفي الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل، ارتفعت من 44% إلى 52%" (الصفحة 15).

[4] تضمّن هذا "الحل" تطبيق عملية صرف مخصصات الموازنة "المعتادة"، بما في ذلك رواتب موظفي الخدمة المدنية، مما يسمح لبرنامج بينظير لدعم الدخل بتلقي المخصصات السنوية على أربعة أقساط تلقائية متساوية كل ربع سنة بدلاً من الاضطرار إلى طلب إذن بصرف مبلغ محدد مقابل تقرير المصروفات، على غرار الإجراء المطبق على موازنة "التنمية" (البنك الدولي 2014).

[5] حسابات خبراء البنك الدولي استنادا إلى بيانات إحصاءات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالدخل والظروف المعيشية، وقاعدة بيانات العمل لمنطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي.

الفصل الرابع:

تأمين الموارد اللازمة لأولويات رأس المال البشري

الفصل الرابع: تأمين الموارد اللازمة لأولويات رأس المال البشري

الرسائل الرئيسية

- **تتطلب الضغوط المالية المباشرة التي فرضتها أزمة كورونا حماية الموارد اللازمة لأولويات رأس الرسائل الرئيسية المال البشري، لا سيما في البلدان منخفضة الدخل التي تعاني من قيود مالية؛**
- **تمثل تعبئة الموارد المحلية مصدراً أولياً لدفع عجلة الاستثمار في رأس المال البشري وتحقيق تعافٍ قادر على الصمود على المدى المتوسط.**
- **من المهم أن تقوم الحكومات بمراجعة الموازنات المالية بين مختلف القطاعات وداخلها لخفض النفقات غير المنتجة وتدعيم قدرة المالية العامة على الصمود.**

في الأحوال التي تعاني فيها أوضاع المالية العامة من الإجهاد، يشتمل تأمين الموارد لأولويات رأس المال البشري على حماية بنود الموازنة الهامة من ضبط أوضاع المالية العامة على المدى القصير. وعلى المدى المتوسط، سيتطلب الأمر إيجاد حيز متاح للإنفاق داخل الموازنات التي تسعى إلى إصلاحات فعالة من حيث التكلفة، وإعادة برمجة الموازنات للتركيز على الأولويات. وبالنسبة للبلدان التي تواجه تحديات في زيادة الإيرادات الحكومية، زادت الأزمة أهمية تعبئة الموارد المحلية على المدى المتوسط، وستكون زيادة مستوى الالتزام الحكومي بنواتج رأس المال البشري خطوة بالغة الأهمية. وعلى الرغم من أن معظم البلدان مرتفعة الدخل والبلدان متوسطة الدخل ربما يكون بمقدورها الاستمرار في الاقتراض لتوفير الحوافز المالية، فإن العديد من البلدان منخفضة الدخل قد تطلب إعادة هيكلة الديون لتحقيق الاستقرار في خدمتها للديون، إلى جانب المساندة الدولية المستمرة لحماية نفقات رأس المال البشري الأساسية. وأخيراً واعتماداً على التجربة مع الأزمات السابقة، فإن تحسين القدرة على الصمود المالي في عموم القطاع العام سيسهّل استمرارية البرامج ذات الأولوية القصوى.

4-1 حماية الموارد اللازمة لرأس المال البشري أثناء الأزمة

ستقتضي اختلالات المالية العامة المرتبطة بصدمة كورونا ضبطاً لأوضاع المالية العامة وتصحيحها، مما يحتم حماية الإنفاق الذي يساند رأس المال البشري والتنمية الأطول أجلاً. ومع صدمة جائحة كورونا التي أحدثت اختلالات ضخمة في المالية العامة وتراكماً هائلاً في الديون، سيتعين حتماً على البلدان اتخاذ تدابير لضبط أوضاع المالية العامة. والسبب الرئيسي الذي يتم الدفع به لتحقيق ضبط أوضاع المالية العامة يتمثل في أن استعادة أرصدة المالية العامة تساهم في زيادة المدخرات والاستثمارات، وبالتالي تعزيز النمو طويل الأمد (صندوق النقد الدولي 1995). وبالتوازي مع ذلك، سيلزم ضمان استمرارية الخدمات العامة ومساندة الفئات الأولى بالرعاية في المجتمع (لوايزا وآخرون 2020). وبالتالي فمن الأهمية بمكان أن نوفق بين الدافع إلى إجراء ضبط للمالية العامة يحافظ على المخرجات ويستعيد الاستثمار والنمو طويل المدى وبين شواغل الحفاظ على رأس المال البشري وإعادة بنائه، خاصة الآن وقد تأكدت العلاقة السببية بين الاثنين (انظر الإطار 1-4). وهذا أمر مهم بشكل خاص للبلدان التي تعاني من قيود مالية، حيث يعتبر الحيز المتاح في المالية العامة ضيقاً بالفعل وكان هناك نقص كبير في رأس المال البشري وفجوات في المساواة حتى قبل وقوع الأزمة.

ومن شأن اتباع نهج مفصل في ضبط أوضاع المالية العامة وتصحيحها أن يركز على دور فئات الإنفاق المحددة لتحقيق الكفاءة في قطاع محدد وعوائده الاجتماعية الكلية متوسطة وطويلة الأجل. وإلى جانب التمييز بين الإنفاق الرأسمالي والجاري، من الضروري أن توفر البلدان، في أثناء ضبط أوضاع المالية العامة، الحماية على المدى القصير لفئات الإنفاق ذات الأثر بالغ الأهمية على تقديم الخدمات والتنمية الاقتصادية والاجتماعية طويلة المدى. وتتميز هذه الفئات من الإنفاق بعدة خصائص، حيث إنها: (1) بالغة الأهمية لتشغيل القطاعات (الكفاءة الداخلية) ولاستمرار تقديم الخدمات (العوائد الاجتماعية)، (2) وغالباً ما تستحوذ على قدر ضئيل نسبياً من الأموال، (3) وأسهل بكثير في خفضها وتقليصها وتقييدها من الأجور والإعانات ذات الحساسية الأكبر من الناحية السياسية. وبدلاً من خفض هذه النفقات الضرورية، فربما يكون من المستحسن أكثر، على المدى القصير، فرض تجميد مؤقت على الرواتب بناء على مفاوضات في هذا الشأن. ومع اقتراب الحكومات من مرحلة التعافي، فالمرجح أن تقلص مصروفات الطوارئ، بما في ذلك الإنفاق المتعلق بالصحة على خلفية جائحة كورونا، ومن هنا تأتي الحاجة إلى إيجاد مساحة للإنفاق من المالية العامة من أجل الحفاظ على الفئات الحيوية من الإنفاق الاجتماعي.

الإطار 4-1: رأس المال البشري والنمو على المدى الطويل وتبعات ذلك على الأدوات التحليلية واتخاذ القرار

على الرغم من أن الدراسات الاقتصادية الحالية تقر بأهمية رأس المال البشري للنمو الاقتصادي، لم ينعكس هذا بشكل كامل في المنهجيات والأدوات. فما زالت المنهجيات تفصل بين المجالين الاجتماعي والاقتصادي؛ لأن التفكير السائد أن الموارد يُتحصّل عليها عادة من المجال الاقتصادي وتوجَّه إلى المجال الاجتماعي. وهذا من شأنه جعل الإنفاق الاجتماعي قيداً على النشاط الاقتصادي، وبالتالي فهو يزاحم الإنفاق الإنتاجي. لكن لو نظرنا إلى الأمر من منظور رأس المال البشري، سيبدأ الإنفاق الاجتماعي في الظهور لنا بشكل مختلف. والحقيقة أن المصروفات الاجتماعية، أو على الأقل جزء منها، هي في الواقع استثمارات في تراكم القدرات الإنتاجية للبشر. وهذا يعني أن القطاعات الاجتماعية في الواقع ذات بعد اقتصادي ويمكن أن تصبح من محددات النمو. وبناء عليه، فالمجالان الاجتماعي والاقتصادي في حقيقتهما وجهان لمجال عضوي واحد، ولهذا آثار على العمل العام تجاه القطاعات الاجتماعية وعلى اتخاذ القرار وخيارات السياسات لأنه يعني أن بعض مكونات الإنفاق الاجتماعي - التي تعتبرها الدراسات الاقتصادية الحالية استهلاكاً يأكل المدخرات - يمكن اعتبارها في الواقع استثمارات بعائد طويل المدى، وينبغي تعبئة المدخرات من أجلها، وذلك بطرق منها الاقتراض.

ولو اتخذنا هذا المنظور، يتضح لنا أن دور رأس المال البشري يجب أن ينعكس في أدوات وضع النماذج التي تحاكي خيارات السياسات الوطنية وترشدها، وتوجه عملية صنع القرار. فواضعو السياسات يبحثون عن المجالات التي يخصصون لها الموارد لبلوغ أهداف النمو والتنمية على المدى الطويل، وهكذا ينبغي أن تشمل عمليات وضع النماذج اختبار خيارات السياسات التي تعزز رأس المال البشري، آخذين في الاعتبار دوره كمحرك لنواتج التنمية وكنتيجة لها، وهذا يتطلب تطويع الأدوات التحليلية المستخدمة في محاكاة السياسات.

ويعتبر تكوين المهارات وسيناريوهات الخصوبة والاتجاهات الديموغرافية بعض القنوات الرئيسية التي يتفاعل من خلالها رأس المال البشري مع النمو والتنمية. ولكي تعكس عمليات وضع النماذج تأثير رأس المال البشري على النمو والتنمية، فبإمكانها: (1) دمج السيناريوهات الديموغرافية/سيناريوهات الخصوبة، (2) ودمج سيناريوهات تكوين المهارات، (3) والجمع بين البندين (1) و(2) وبين تحليل سيناريو الإصلاحات الهيكلية مقابل سيناريو عدم تنفيذ إصلاحات. وتعكس سيناريوهات الخصوبة/السيناريوهات الديموغرافية تأثير الاستثمارات الصحية، وستسمح بتقييم العائد الديموغرافي (مراعاة كبار السن عند توزيع حصيلة الضرائب) على النمو والتنمية. ومن ناحية أخرى فإن تكوين المهارات يعكس بشكل مباشر الاستثمار في التعليم ومن شأنه تعظيم العائد الديموغرافي (أو تخفيف الضريبة الديموغرافية). ومن شأن كلا السيناريوهين الديموغرافي والمهاراتي، و الاستثمارات الرئيسية في الصحة والتعليم، إما تعظيم أثر الإصلاحات الهيكلية وإما تقليله.

ويمكن تعديل نماذج التوازن العام القابل للحساب وغيرها من النماذج، على سبيل المثال، نماذج الأجيال المتداخلة، لملاءمة هذه الأنواع من عمليات المحاكاة. ويعتبر نموذج محاكاة الأهداف الإنمائية للألفية أحد نماذج التوازن العام القابل للحساب وقد وُسّع ليغطي النواتج من حيث الأهداف الإنمائية للألفية (ثم أهداف التنمية المستدامة) ولأخذ المكون التعليمي للقوى العاملة بعين الاعتبار. ويستخدم البنك الدولي الآن روابط ذات صلة يمكن تكييفها لتحقيق نتائج على رأس المال البشري.

المصدر: خبراء البنك الدولي

وفي قطاعات كثيرة، غالباً ما نجد أن بنود الموازنة الأسهل في تخفيضها هي البنود بالغة الأهمية لاستمرار الخدمات، ويمكن أن تترتب على تقليص تمويلها آثار فورية وطويلة الأجل على نواتج رأس المال البشري. وغالباً ما ترتبط هذه البنود بتوفير المدخلات/المستلزمات والصيانة. ففي بلدان كثيرة، أعيد تخصيص الموارد لصالح الإنفاق ذي الصلة بجائحة كورونا على حساب الإنفاق الصحي الأساسي الآخر. فعلى سبيل المثال، بينما ازداد الإنفاق العام على الصحة، توجد شواهد على تراجع الجهود المبذولة لمكافحة الملاريا خلال جائحة كورونا (الأمم المتحدة 2020). وأفادت تقارير عن تقليص تمويل البنود المتعلقة بالتطعيم، مع ما لذلك من تأثير صحي دائم وطويل الأجل عبر الأجيال وأضرار تلحق برأس المال البشري. ومن المرجح أن يصبح الوضع كارثياً في البلدان ذات القدرات المالية والمؤسسية الضعيفة. وفي المستقبل، سيكون هذا

ضاراً إذا أدت عمليات ضبط أوضاع المالية العامة إلى انخفاض في الإنفاق المتكرر (النفقات الجارية) على غير الرواتب والأجور (كالصيانة الروتينية، ومستلزمات التدريس والتعلم، والتطوير المهني). وعلى الرغم من أن هذه الموازنات عادة ما تكون منخفضة نسبياً، فإن هذه البنود ضرورية لاستعادة كفاءة القطاعات.

ويمكن للحكومات استكشاف خيارات ضبط أوضاع المالية العامة التي تحمي النفقات الحيوية لتعويض خسائر رأس المال البشري والتي تشكل أساساً للتنمية طويلة الأجل. وتهدف هذه النفقات، المحددة في الفصل 2، إلى تخفيف مخاطر حدوث خسائر دائمة في رأس المال البشري، وهي تشمل التطعيم والتغذية والمياه والصرف الصحي. ويجب على الحكومات تحديد القطاعات المراد حمايتها، ثم تحديد بنود الموازنة الأهم ذات الأثر الإنمائي الأكبر في إطار هذه القطاعات.[1] وهناك حاجة إلى أطر لإدارة الموازنة لتعيين وتحديد أولويات مخصصات الموازنة عبر القطاعات وداخلها، وكذلك لتفعيل ضبط المالية العامة على نحو يراعي الاعتبارات الاجتماعية. ويتيح توحيد أطر الموازنة ووجود أدوات تحليلية كقاعدة بيانات الإنفاق العام للبنك الدولي BOOST إنشاء أطر لتحديد بنود موازنة رأس المال البشري والمضيّ نحو أسلوب إعداد الموازنات المالية التقديرية التي تستهدف تنمية رأس المال البشري.[2] وتسمح هذه الأطر بقياس النواتج القطاعية المنشودة وإعداد الموازنات لها، ويمكنها أن تكون مفيدة لوزارات المالية، بما في ذلك في الحوار مع صندوق النقد الدولي خلال فترات ضبط أوضاع المالية العامة.

ومن شأن التخطيط الواضح وتصنيفات البرامج في إطار الموازنة تحسين فهم أثر التغيرات في الإنفاق على النواتج فيما بعد السنة الحالية على مستوى مختلف القطاعات. فالحكومات التي لديها أطر مالية عامة متوسطة الأجل تعد في وضع أفضل لتقييم تداعيات خفض الإنفاق في السنة الجارية أو ارتفاع الضرائب على السنة الأخيرة من دورة الموازنة، وآثارها وعواقبها على صعيد الاقتصاد الكلي والأحوال الاجتماعية. وحيثما توجد منظورات متوسطة الأجل في قطاع ما مثل قطاع الصحة – الذي تتضح فيه الروابط بين الموارد والمخرجات والنواتج بدرجة أكبر – فمن الأسهل بكثير قياس الأثر المتعدد السنوات المترتبة على الخيارات للمالية العامة الحالية لخفض الإنفاق. وتعد أطر الإنفاق متوسطة الأجل التكملة الطبيعية لأطر المالية العامة متوسطة الأجل. ويمكن تطبيق أطر الإنفاق متوسطة الأجل على المستوى الحكومي المركزي ودون الوطني وداخل القطاعات للاسترشاد بها في إعداد الموازنات وتصنيفات البرامج. ومن شأن ذلك أن يتيح فهماً أفضل للروابط بين المدخلات والنواتج، بهدف تحسين أثر الإنفاق على تحقيق الأهداف الوطنية.

2-4 تعبئة الموارد المحلية من منظور رأس المال البشري[3]

تعد الموارد المحلية مصدراً رئيسياً لحفز التعافي القادر على الصمود على المدى المتوسط، لكن خيارات تعبئة الإيرادات المحلية ستتفاوت تفاوتاً كبيراً حسب سياق كل بلد على حدة. وتبلغ تكلفة المكونات الأساسية لبناء رأس المال البشري حوالي 2.7% من إجمالي الناتج المحلي في البلدان منخفضة الدخل، مع تغطية أكثر شمولاً تقدر بنحو 11.5% من إجمالي الناتج المحلي (البنك الدولي 2018ج). ولمساعدة التعافي من التداعيات الاقتصادية لجائحة كورونا، يعتبر صندوق النقد الدولي الإصلاحات الضريبية "عنصراً رئيسياً" في تشجيع النمو الشامل للجميع، ويشير إلى أن أطر المالية العامة متوسطة الأجل يمكن أن تتضمن معالجة مواطن الضعف في الأنظمة الضريبية نظرًا لتركيزها على استعادة حيز العمل في البلدان المدينة (صندوق النقد الدولي 2021أ).[4]

ويمكن تقسيم البلدان النامية إلى أربعة أنواع على أساس مستوى تحصيل الإيرادات ونفقات رأس المال البشري: (1) البلدان التي تعاني قصور الأداء في تحصيل الإيرادات مع قصورها أيضا في الإنفاق على رأس المال البشري: لا تصل هذه البلدان إلى القاعدة الأساسية المتمثلة في 15% من إجمالي الناتج المحلي اللازمة لمواصلة الحكومات لتقديم الحد الأدنى من الخدمات؛[5] (2) البلدان ذات الإيرادات الكبيرة ولكن إنفاقها محدود على رأس المال البشري: وتشمل هذه البلدان في معظمها البلدان الغنية بالموارد؛ (3) البلدان التي لديها استثمارات عالية في رأس المال البشري وإيرادات مرتفعة: وهي في معظمها بلدان ذات اقتصادات راسخة في القطاع الرسمي وإيرادات ضريبية تزيد على 15% من إجمالي الناتج المحلي؛ (4) بلدان تقوم باستثمارات عالية في رأس المال البشري كنسبة من الإنفاق العام ولكنها لا تحقق سوى قدر ضئيل نسبيا من تعبئة الإيرادات: وتشمل هذه البلدان التي تؤدي فيها محدودية تعبئة الموارد المحلية إلى تقييد فعالية الاستثمار في رأس المال البشري.

والبلدان في المجموعتين الأولى والرابعة هي البلدان التي تكون فيها تعبئة الموارد المحلية أكثر بروزًا في تحديد تمويل استثمارات رأس المال البشري. وتشمل هذه البلدان معظم أشد بلدان العالم فقرا، والكثير منها أيضاً دول هشة. وفي هذه البلدان، من المرجح أن تؤدي التحسينات في تعبئة الموارد المحلية إلى زيادة الاستثمارات في رأس المال البشري. وينبغي أن تجرى هذه التحسينات بطريقة عادلة ومستدامة من خلال مراجعة للنظام الضريبي تتناول جميع مصادر الإيرادات وربما استحدث "ضريبة للثروة" باعتبارها رافدًا مهمًا لتحسين الإنصاف وتطبيق الضريبة التصاعدية. وهذه الأخيرة مهمة لتحسين الثقة باعتبارها مكونا رئيسيا في الامتثال الضريبي الطوعي، وهو ما من شأنه زيادة الإيرادات وخلق حيز مالي، بما يشمل الإنفاق على رأس المال البشري (بريتشارد وآخرون 2019).

الإطار 4-2: إستراتيجيات الإيرادات متوسطة الأجل

إستراتيجية الإيرادات متوسطة الأجل هي عملية تنفيذ لإصلاح النظام الضريبي مع مرور الوقت بهدف تحقيق عقد اجتماعي في البلد المعني بشأن أهداف تعبئة الإيرادات، وخطة إصلاح شاملة للنظام الضريبي، والتزام سياسي على المستوى المحلي بالتنفيذ المستدام لخطة الإصلاح، وضمان مساندة تنمية القدرات للتغلب على معوقات وضع وتنفيذ إستراتيجية الإيرادات متوسطة الأجل. (منبر التعاون بشأن الضرائب 2019)

استراتيجية الإيرادات متوسطة الأجل (1) تحدد مستهدف تعبئة الإيرادات استنادا إلى النفقات العامة المتصورة ذات الأولوية العالية؛ (2) تصمم إصلاحًا شاملًا للنظام الضريبي يشمل السياسات والإدارة والإطار القانوني؛ (3) تقدم دعمًا سياسيًا مطردًا للإصلاحات؛ (4) تؤمن الموارد الكافية محلياً ومن المانحين لمساندة تنفيذ الإصلاح وضمان الكفاءة من خلال تنسيق الجهود.

تساعد أطر التمويل الوطنية المتكاملة التي تقودها البلدان وتتحمل مسؤوليتها، في تعبئة وإدارة الوسائل المالية وغيرها من وسائل التنفيذ لمساندة إستراتيجيات التنمية الوطنية المستدامة. وتساعد أطر التمويل الوطنية المتكاملة واضعي السياسات على رسم خريطة للمشهد العام للتمويل المستدام للتنمية. وهي تضع إستراتيجية لزيادة الاستثمار من أجل التنمية، وتحقيق أقصى استفادة فعالة منها، وتنسيق التعاون الفني والمالي، وإدارة المخاطر المالية وغير المالية، لتحقيق الأولويات المحددة في إستراتيجية التنمية الوطنية في نهاية المطاف.

المصدر: خبراء البنك الدولي

ويمكن للحكومات النظر في عدة خيارات لتكييف نظام تعبئة الموارد المحلية لصالح رأس المال البشري: (1) زيادة تحصيل الإيرادات بشكل عام من خلال توسيع القاعدة الضريبية؛ (2) تحسين الإنصاف الضريبي؛ (3) تضمين مخصصات غير ملزمة لتوفير تدفقات تمويل إضافية ومنفصلة لاستثمارات رأس المال البشري؛ (4) فرض ضرائب صحية لضبط أنماط الاستهلاك الضار ؛ (5) تقديم حوافز لدافعي الضرائب للاستثمار في رأس المال البشري؛ (6) فرض ضرائب بيئية تحقق منافع صحية ومناخية مشتركة.

1. زيادة تحصيل الإيرادات بشكل عام من خلال توسيع القاعدة الضريبية؛ ترتبط أسباب انخفاض تحصيل الضرائب بتحديات السياسة الضريبية والإدارة، بما في ذلك النفقات الضريبية مثل استبعاد بعض النفقات أو الإعفاء أو الخصم أو المزايا الضريبية أو أسعار الضرائب التفضيلية أو تأجيل دفع الضرائب التي تؤدي جميعاً إلى خسائر في الإيرادات. وفي العديد من البلدان، يحد ذلك بدرجة كبيرة من تعبئة الموارد. ففي أفريقيا، على سبيل المثال، تتراوح تقديرات تكلفة النفقات الضريبية على المستوى القطري من 2% إلى 7% من إجمالي الناتج المحلي (تشوي ودوتز وعثمان 2020). وفي بعض البلدان، مثل الهند، يشكل تخفيض الإعفاءات عنصراً رئيسياً في إستراتيجيتها لتعبئة الموارد المحلية (انظر الإطار 4-2). وعلى الرغم من أن الإعفاءات لها آثار سلبية على عدالة الأنظمة الضريبية وكفاءتها وفعاليتها، فإنها ليست من المعايير الرئيسية لقرارات الاستثمار. وعلى الرغم أيضا من أن الإصلاحات الضريبية تعتبر بصفة عامة أجندة متوسطة الأجل، فإن إعادة النظر في النفقات الضريبية غالباً ما تتيح مجالاً لتحقيق مكاسب سريعة. وعلى المدى المتوسط، من المهم وضع وإعادة توجيه إصلاحات النظام الضريبي التي تساند توقعات الحكومة لاحتياجات الإنفاق، بما في ذلك استثمارات رأس المال البشري (انظر الإطار 4-2).

2. تحسين الإنصاف الضريبي. يعد النظام الضريبي الأكثر إنصافاً هدفاً متوسط الأجل يمكن أن يشجع رأس المال البشري عن طريق (1) تخفيف العبء الضريبي على الفقراء من خلال زيادة الدخل المتاح لهم بعد الضرائب؛ و(2) الحد من التهرب الضريبي وتجنب دفع الضرائب وبعض المعاملات الضريبية التفضيلية. وقد تساعد هاتان الإستراتيجيتان على زيادة التمويل الخاص والعام لرأس المال البشري على الترتيب. وتشتمل الضرائب التنازلية عادة على الضرائب على رقم الأعمال، وضرائب المبيعات، ورسوم الإنتاج والرسوم الجمركية. وينبغي للبلدان أن تنظر في خفض أسعار ضريبة المبيعات ورسوم الاستيراد على المواد الغذائية وغيرها من الضروريات والتحرك نحو أنظمة ضريبة الدخل الشخصي التصاعدية. وعلى الصعيد الدولي، سيكون من الضروري مكافحة التهرب الضريبي وتجنب دفع الضرائب، بما في ذلك مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. ومن شأن تحسين استخدام الضرائب العقارية وضرائب الأيلولة أن يساعد في ذلك أيضًا.

3. المخصصات المرنة. قد يكون من المفيد تخصيص الضرائب للمساعدة في تمويل استثمارات محددة في رأس المال البشري. ومن الناحية التاريخية، كان العاملون في مجال المالية العامة أقل حماسا حيال التخصيص - أي ربط إيرادات معينة بنفقات معينة - لأنه يمكن أن يقوض الكفاءة العامة لعملية وضع الموازنات العامة. لكن الشواهد الحديثة أظهرت إمكانية نجاح نظام المخصصات المرنة، وخاصة في معالجة قيود الاقتصاد السياسي في الحالات التي يعارض فيها أصحاب المصالح الراسخة الإصلاح، كما هو الحال في فرض ضرائب على التبغ (كايزر وآخرون 2016).

4. فرض ضرائب صحية. تهدف الضرائب الصحية، أو ضرائب الإنتاج المفروضة على المنتجات الضارة التي تؤدي إلى تقليص رأس المال البشري، إلى تغيير السلوك وإتاحة الفرصة لزيادة النواتج الصحية والاستثمار في رأس المال البشري في آن واحد. وتمثل الضرائب الصحية أيضا وسيلة لإبعاد الأفراد عن استخدام المنتجات الضارة دون جعل هذه المنتجات غير قانونية.[6]

ويعد الأثر السلوكي للضرائب الصحية هو الأكثر وضوحاً مع الضرائب الصحية التي تحسن صحة السكان من خلال خفض استهلاك المنتجات غير الصحية. ويمكن الوقاية من أكثر من 10 ملايين حالة وفاة مبكرة سنوياً - أي حوالي 16% من جميع الوفيات في العالم - إذا خفض استهلاك التبغ أو الكحول أو المشروبات المحلاة بالسكر.[7] وفي العديد من البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل، يتواصل الاستهلاك المفرط للمنتجات غير الصحية، بل يزداد، مما يسهم في الوفيات الناجمة عن الأمراض غير السارية، والتي يحدث نصفها قبل سن السبعين. ومع أن هذه المأساة تعد أولا وقبل كل شيء مأساة إنسانية، فإن لها أيضا عواقب اقتصادية لأنها تحصد الناس غالبا خلال سنوات إنتاجيتهم القصوى، مما يحرم البلدان والأسر المعيشية من جني العوائد الكاملة لاستثمارات رأس المال البشري. وتعد ضريبة الإنتاج تدبيراً فعالاً من حيث التكلفة على صعيد السياسات للحد من استهلاك هذه المنتجات. والواقع أن زيادة أسعار هذه المنتجات بنسبة 20% بمستويات الاستهلاك الحالية ستؤدي إلى مكاسب صحية من حيث سنوات العمر فوق سن 50 عاما في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل (سومان وآخرون 2020).

وتؤدي الضرائب الصحية إلى تحسين صحة المواطنين، ويمكن أن تحقق إيرادات كبيرة للموازنة حتى في بيئات الإدارة الضريبية الحافلة بالتحديات والتي تعاني من ضعف القدرات.[8] فعلى سبيل المثال، بين عامي 2012 و 2016، استخدمت الفلبين زيادة الإيرادات المتأتية من إصلاح الهياكل الضريبية وزيادة معدلات ضرائب الكحول والتبغ في مضاعفة موازنة وزارة الصحة ثلاثة أمثالها وكذا نسبة السكان الذين لديهم تأمين صحي إلى ثلاثة أمثال (أوزر وآخرون 2020). وفضلًا عن ذلك، تشير الدراسات القطرية إلى أن ضرائب الإنتاج الرامية إلى تحسين النواتج الصحية تصاعدية على المدى الطويل (فوكس وآخرون 2019).

وتظهر بعض الحالات المرتبطة باستهلاك المنتجات غير الصحية بوصفها عوامل مخاطر مستقلة فيما يتعلق بجائحة كورونا (التدخين والسمنة). يمكن أن تؤدي الضرائب الصحية إلى تحسين النواتج الصحية، ويمكنها على المدى القصير، أن تقلل من أثر موجات فيروس كورونا على المجتمع في المستقبل. ومن شأن خفض الحالات المرتبطة بالاستهلاك المفرط للمنتجات غير الصحية أن يخفف عن كاهل أنظمة الرعاية الصحية أعباء ثقيلة، ويساعد في التعافي من الجائحة على نطاق المنظومة.

5. تقديم حوافز لدافعي الضرائب للاستثمار في رأس المال البشري. يمكن للسياسات الضريبية الحكومية أن توجه استثمارات المواطنين في رأس المال البشري. فعلى سبيل المثال، استعانت بولندا على معالجة الفجوات بين الرجال والنساء في المشاركة في القوى العاملة بمزايا ضريبية لرعاية الأطفال لتشجيع الأمهات على الانضمام مجددا إلى القوى العاملة، في حين قدمت تركيا مزايا ضريبية لمقدمي خدمات رعاية الأطفال لزيادة معروض مراكز رعاية الأطفال.

6. الضرائب البيئية. على المدى المتوسط، يمكن استخدام النفقات الناشئة عن إصلاح الضريبة البيئية في خفض الضرائب الأخرى القائمة مسبقاً أو تمويل الإنفاق على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية. كما يمكنها تمويل الاستثمار في مجال التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه، وموازنة الآثار الاجتماعية لأشكال التلوث الأخرى، وتسريع وتيرة التحول نحو بنية تحتية أكثر أمانا وكفاءة وتكنولوجيات أكثر نظافة. وفضلًا عن ذلك، يعد إصلاح الضريبة البيئية وسيلة فعالة من حيث التكلفة للحد من انبعاثات الكربون والتلوث المحلي؛ حيث يستفيد من آليات السوق، ويبعث بمؤشرات سعرية من شأنها تحقيق الابتعاد عن اللجوء إلى حرق الوقود الأحفوري والأنشطة الأخرى الضارة بالبيئة، مع تشجيع الابتكار والاستثمار في مصادر للطاقة أكثر نظافة وكفاءة؛ ويحقق منافع صحية ومناخية (انظر الإطار 4-4).

وأخيرا، يسلط التوسع في نقل سلطة الإنفاق المرتبط برأس المال البشري، وتحديداً التعليم والرعاية الصحية، إلى أجهزة الحكم المحلي الضوء على أهمية الموارد التمويلية المحلية، لا سيما الضرائب العقارية. وفي البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل، يتمثل المصدر الرئيسي لتمويل الكيانات على المستوى المحلي في التحويلات من الحكومة المركزية. ولكن نظراً لضيق الحيز المالي للعديد من الحكومات المركزية ومحدوديته الفعلية، ينتهي المطاف بالعديد من

الحكومات المحلية إلى الافتقار إلى الموارد اللازمة لتنفيذ رسالتها. وليس من المستغرب أن تشتكي في الكثير من الأحوال من عدم انتظام تحويلات الموارد من الحكومة المركزية. ومن ثم، فإن مسألة تأمين موارد مستمرة يمكن التنبؤ بها للحكومات المحلية من خلال أدوات الإيرادات المحلية تعد أمرًا بالغ الأهمية لعملياتها، بما في ذلك تلك المتعلقة برأس المال البشري.

والضريبة العقارية هي الأداة الرئيسية للإيرادات المحلية في العديد من البلدان المتقدمة، وإن كانت متأخرة في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل. وتتسم الضريبة العقارية بسمات مهمة تجعلها أداة مناسبة: فهي تتمتع بقاعدة مادية (عقارات) يسهل تحديدها؛ ومن الممكن التنبؤ به لأن القاعدة لا تتغير إلا تدريجياً مع مرور الوقت؛ كما أنها منصفة لأن حجم الممتلكات وقيمتها يعكسان الثروة بشكل متناسب. إلا أن الشرط المسبق لكفاءة الضرائب العقارية هو وجود سجل عيني مُفعل قادر على تسجيل العقارات وقيمتها، مما يسمح بتقييم القاعدة الضريبية وفرض الضرائب عليها.

3-4 إيجاد حيز متاح للإنفاق في إطار مخصصات الموازنة

يمكن للحكومات مراجعة الموازنات فيما بين القطاعات وداخلها لخفض النفقات غير المنتجة وتأمين التمويل لرأس المال البشري وتسريع وتيرة التعافي. ولبناء أو استعادة أنظمة لتقديم الخدمات تتسم بالقدرة على الصمود في مواجهة الصدمات وشمول الجميع في مجالات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية ينبغي إجراء مراجعة شاملة لمخصصات الموازنة وتحديد الأولويات بعناية. كما ينبغي مراجعة التمويل في إطار الموازنات القطاعية والمشاركة في عمليات إعادة التخصيص داخل القطاعات من أجل نقل التمويل من البرامج الأقل فعالية إلى الاستثمارات التي من المرجح أن تؤدي إلى تحسين النواتج القطاعية ذات الأولوية العالية.

ويعتبر خفض دعم الطاقة مثالاً جيدًا يوضح كيف يمكن إعادة توجيه نموذج الإنفاق المتجه للانحدار الذي كان ذات يوم يشجع الاستخدام غير الفعال للوقود الأحفوري – مع ما يترتب على ذلك من عواقب سلبية على البيئة والصحة على حد سواء – من أجل خدمة الناس. ويؤدي دعم الطاقة، الذي يقدر بنسبة 0.6% من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط على مستوى العالم،[9] إلى الإفراط في استخدام الوقود الأحفوري وتحويل الإنفاق العام عن قطاعات أخرى، بما في ذلك المجالات ذات الأولوية القصوى مثل التعليم والصحة والحماية الاجتماعية. فضلًا عن ذلك، يتجه دعم الطاقة إلى التراجع في العديد من البلدان: فهو يعود بالنفع بشكل غير متناسب على المواطنين الأكثر ثراء الذين يستهلكون المزيد من الطاقة، وتأثيره محدود على حماية الفقراء.

ويحقق خفض دعم الطاقة أثرا مباشرًا من خلال خلق حيز مالي للإنفاق على رأس المال البشري وتحقيق منافع مشتركة كبيرة، بما في ذلك الحد من المخاطر المناخية. وكما أظهرت التجربة في مصر وإندونيسيا (انظر الإطار 4-4)، فإن خفض دعم الطاقة يمكن أن يخلق حيزًا ماليًا للإنفاق

الإطار 4-3: إصلاحات الضريبة البيئية: تهيئة المجال لتعافٍ أخضر

يمكن للضرائب البيئية من خلال ضبط وترشيد الأنشطة الملوثة بكثافة أن تشجع على تحسين نوعية الهواء والصحة العامة. وفضلًا عن ذلك، فإن منافع النمو الناجمة عن إصلاح الضرائب البيئية أكثر وضوحا في النشاط الاقتصادي في البلدان النامية، على سبيل المثال، الإنتاج والتوظيف. ويرجع ذلك إلى العديد من السمات المشتركة بين هذه البلدان، وخصوصًا (1) القطاعات غير الرسمية الكبيرة، التي تخلق فرصا لزيادة التشغيل والإنتاج عن طريق استخدام إيرادات إصلاح الضريبة البيئية لخفض ضرائب القطاع الرسمي؛ (2) أنظمة ضريبية تفتقر إلى الكفاءة، مما يخلق فرصا أمام إصلاح الضريبة البيئية للحد من التشوهات الضريبية، وتوسيع القاعدة الضريبية، وتحقيق إيرادات ضريبية بدلا من الأرباح؛ (3) انخفاض مستويات الضرائب المحلية، وهو ما يتيح الفرص لإصلاح الضريبة البيئية لتعبئة الموارد المحلية من أجل تمويل الاستثمارات العامة المعززة للنمو.

وعلى الرغم من المنافع العديدة التي يحققها إصلاح الضريبة البيئية، فإن المساندة العامة له عادة ما تكون متدنية بسبب تركز التكاليف بين فئات معينة من الشركات والمستهلكين. وفي المقابل لا يشعر المجتمع بمنافع إصلاح الضريبة البيئية، مما يؤدي إلى معارضة هذا الإصلاح بدلا من دعمه. ولذلك، من الضروري تعزيز المساندة من جانب الجمهور لضمان تنفيذ وإدامة إصلاح الضريبة البيئية. فعلى سبيل المثال، يمكن لضمان وجود آليات للتعويضات قبل إنفاذ الإصلاحات أن يساعد في الحد من المعارضة. ومثال ذلك، حولت الحكومة الإيرانية أموالا إلى حسابات مصرفية مخصصة لتعويض المواطنين قبل رفع تكاليف الطاقة وسمحت بصرف التعويضات من هذه الحسابات في يوم البدء في تنفيذ الإصلاحات. ومن شأن مثل هذه الإستراتيجيات أن تساعد واضعي السياسات على إرساء الدعم لإصلاح الضريبة البيئية واستدامته.

المصدر: بتصرف من بيغاتو (2019)

الإطار 4-4: مصر وإندونيسيا: حالتان من الإصلاحات التدريجية لدعم الطاقة

نجحت مصر في خفض دعم الوقود الأحفوري من 7% من إجمالي الناتج المحلي في 2014/2013 , إلى 2.7% من إجمالي الناتج المحلي في 2017/2016. واستخدمت الحكومة المصرية حيز المالية العامة لتعميم برامج التحويلات النقدية، وتوسيع نطاق برامج التغذية المدرسية، وإعادة تخصيص الموارد لقطاعي الصحة والتعليم اللذين فاق إنفاقهما الإنفاق على دعم الطاقة لأول مرة في السنة المالية 2015 (خطة المساعدة على إدارة قطاع الطاقة 2017). وعندما حلت الجائحة، كان لدى مصر الحيز المالي اللازم لتعزيز الإنفاق على الرعاية الصحية. وتمكنت مصر أيضًا من توسيع شبكة الأمان الاجتماعي، مع التركيز بشكل خاص على النساء.

وفي أواخر عام 2014، استغلت إندونيسيا الفرصة السانحة التي خلقها الهبوط الحاد في أسعار النفط العالمية لتحويل أولويات المالية العامة من دعم الطاقة غير المستهدفة إلى التحويلات المستهدفة والاستثمارات في الرعاية الصحية. ونتيجةً لذلك، انخفض دعم الطاقة من 3.2% من إجمالي الناتج المحلي في 2014 إلى 1% من إجمالي الناتج المحلي في 2015. وبحلول عام 2017، انخفض الإنفاق على دعم الطاقة إلى 7.3 مليارات دولار بعد أن كان 28.9 مليار دولار في 2014، في حين بلغ الإنفاق على الرعاية الصحية 8 مليارات دولار مقابل 5 مليارات دولار في 2014، وبلغ الإنفاق على البنية التحتية 30.1 مليار دولار مرتفعًا عن قيمته البالغة 13.1 مليار دولار قبل ثلاث سنوات (جمهورية إندونيسيا 2019).

وإلى جانب الدعم، تهدف إندونيسيا إلى إرسال إشارات متواصلة بشأن تسعير الكربون مع حماية شرائح المجتمع التي تحتاج إلى المساندة لمواجهة الزيادة في أسعار الطاقة. وشمل ذلك إجراء إصلاحات لشبكات الأمان الخاصة بها، بما في ذلك استخدام التكنولوجيا الرقمية لتحديد الفقراء.

فالموارد اللازمة للتعافي من أزمة كورونا والحاجة إلى الوفاء بأحكام اتفاق باريس والتصدي لتحديات التدهور البيئي، تدفع إلى إجراء إعادة تقييم جادة لدعم الطاقة.

المصدر: خبراء البنك الدولي

لصالح الفقراء ورأس المال البشري. وثمة حاجة إلى إنشاء شبكات أمان اجتماعي لحماية الأسر الأقل دخلًا من زيادات أسعار الطاقة ومساعدة جميع المتأثرين سلبًا من جراء التحول إلى خفض الانبعاثات الكربونية. ويمكن لواضعي السياسات زيادة الإنفاق العام على السياسات التي تعود بالنفع الكبير على الفقراء مثل دعم الإسكان أو الرعاية الصحية العامة. وفضلًا عن ذلك، يؤدي ارتفاع أسعار الطاقة إلى عدم تشجيع الأنشطة شديدة التلويث، وتحسين جودة الهواء والصحة العامة، وتخفيف الازدحام المروري، والحد من معدلات حوادث الطرق. ويعد إلغاء الدعم، وتطوير شبكات الأمان الاجتماعي، والاستثمار في رأس المال البشري خيارات ممتازة على صعيد السياسات في عالم ما بعد كورونا. وتعتبر هذه الإصلاحات **خضراء** لأنها تمكن من خفض استخدام الكربون، و**قادرة على الصمود** من حيث أنها تعزز استدامة تدبير الموارد المالية العامة وكفاءتها وزيادتها، فضلا عن شمول الفقراء بالرعاية الواجبة.

وقد يزيد ارتفاع أسعار الطاقة من صعوبة منافسة الشركات المحلية العاملة بالأسواق الصاعدة في الأسواق الأجنبية والمحلية على حد سواء، وخاصة في القطاعات التجارية كثيفة الاستخدام للطاقة. ومع ذلك، ففي العديد من البلدان، تمثل الطاقة حصة صغيرة نسبيًا من تكاليف الإنتاج، وعلى الرغم من أهميتها الأساسية بالنسبة للمنتجين كثيفي الاستخدام للطاقة، فإن تكلفة الطاقة بالنسبة لمعظم الصناعات ليست سوى أحد العوامل العديدة التي تحدد قدرتهم على المنافسة. وفضلًا عن ذلك، فإن خسائر القدرة التنافسية لبعض أنواع الشركات أو القطاعات قد تعوضها المكاسب التي يجنيها من يستفيدون من إعادة استخدام الموارد.

وحيثما يتعذر إجراء تعديلات في الموازنة بين القطاعات، فإن إعادة توزيع مخصصات الموازنة على مستوى القطاعات من شأنها حماية الخدمات الأساسية. وفي هذه الحالات، سيكون من الأهمية بمكان إعطاء الأولوية للأموال الموجودة لتغطية التكاليف الإضافية المرتبطة بالتصدي لكورونا، والحد من تعطل جودة الخدمات. وقد ينطوي ذلك على تأجيل خطط التوسع، أو خفض الاستثمارات الرأسمالية الأخرى المزمعة، أو خفض موازنات التدريب والإشراف، أو تحويل الموارد مؤقتًا من الخدمات غير الأساسية إلى الأساسية. ومع ذلك، سيتعين تقييم أي إعادة توزيع للمخصصات بعناية لضمان ألا تقلل من المستويات الحالية للقدرة على الوصول إلى الخدمات أو معايير الجودة.

ويمكن أن يكون القطاع الخاص مصدراً لتمويل رأس المال البشري ومقدماً للخدمات المتصلة برأس المال البشري. وتستند مبادرة تعبئة التمويل من أجل التنمية، وهي مبادرة للبنك الدولي، إلى الافتراض

الأساسي بأن الموازنات الحكومية لن تغطي سوى جزء من الموارد اللازمة لتمويل التنمية. وفي العديد من البلدان، يمكن للقطاع الخاص الاستثمار في المجالات التي تؤثر على النمو والتنمية على المدى الطويل إذا نفذت إصلاحات تدعم بيئة الأعمال، واستخدمت أدوات ملائمة لتخفيف المخاطر بهدف معالجة أوجه القصور في مناخ الاستثمار. وفضلًا عن ذلك، ففي قطاعات محددة، وتحديدًا عندما يفتقر القطاع العام إلى القدرة على تقديم الخدمات، وحيثما لا يكون للقطاع الخاص الهادف للربح مصلحة في الاستثمار، يمكن للمؤسسات الاجتماعية سد الفجوات في تقديم الخدمات، وخاصة في البلدان منخفضة الدخل.[10] ويمكن لنُهج الشراء المكيفة التي تؤكد على الأبعاد البيئية والاجتماعية أن تعزز مشاركة المؤسسات الاجتماعية. وبالاقتران مع التمويل المرتبط بالنتائج، يمكن للمشتريات الاجتماعية ومشاركة المؤسسات الاجتماعية أن تعزز التركيز على النتائج الاجتماعية والاقتصادية وتسهم في تنمية رأس المال البشري.

4-4 الاقتراض وإدارة الديون والمساندة الدولية لأولويات رأس المال البشري

أدت جائحة كورونا إلى تسريع وتيرة "الموجة الرابعة" العالمية من تراكم الديون، الأمر الذي يستدعي اتخاذ إجراءات لتحقيق استقرار الديون مع حماية الإنفاق على رأس المال البشري. وكما سبق ذكره في الفصل الأول، فإن العديد من البلدان مثقلة بالديون ومقيدة ماليًا. وتشير التقديرات إلى أن رصيد الدين الخارجي العام للبلدان النامية بلغ 3.1 تريليونات دولار ، أو 26% من إجمالي الدخل القومي، في نهاية 2019، مع وجود تفاوتات كبيرة بين المناطق: 47% في أوروبا وآسيا الوسطى مقابل 18% في شرق آسيا والمحيط الهادئ (البنك الدولي 2020ه). وتقدر خدمة الدين لعامي 2021 و 2022 بنحو 356 مليار دولار و329 مليار دولار على التوالي (خراس وآخرون 2020). ومن بين هذه البلدان، سيتعين على بلدان مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الدين أن تسدد 24 مليار دولار من الفوائد و66 مليار دولار من أصل الدين. وبالتوازي مع ذلك، حتى نهاية عام 2020، غطت اتفاقيات مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الدين 5 مليارات دولار في 40 بلدًا من البلدان المؤهلة.

وينبغي للدائنين الثنائيين التجاريين والرسميين أن يشاركوا للوقاية من فترات التقشف المالي مفرطة الشدة التي يمكنها أن تؤدي إلى تآكل رأس المال البشري. وأصدر صندوق النقد الدولي (2020) توصيات بشأن إدارة الديون تركز على كيفية "تخفيف صدمة السيولة". وحيثما يتبين ضرورة إعادة هيكلة الديون، ينبغي لكل من الدائنين والمدينين الاتجاه إلى عمليات إعادة هيكلة طموحة تؤدي إلى حلول دائمة (كوسي وآخرون 2021). ويقترح خراس وآخرون إطارا لتسوية الديون يتضمن عدة خيارات، منها خيار يسمح حتى للبلد المثقل بالديون أن يتلقى تمويلاً خارجياً شريطة أن تكون لديه "مجموعة من السياسات المستدامة بيئيًا والشاملة اجتماعيًا لضمان أن يعود النمو الاقتصادي بالنفع الفعلي على شعبه" (خراس وآخرون 2020). وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وافقت مجموعة العشرين على تمديد مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الدين إلى 30 يونيو/حزيران 2021، ووضعت إطار العمل المشترك لمعالجة الديون بما يتجاوز نطاق مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الدين وعلى أساس معاملة كل حالة على حدة.[11] وفي فبراير/شباط 2021، أعادت مجموعة العشرين تأكيد مساندتها للبلدان المعرضة للمخاطر التي تواجه أعباء ديون لا يمكن تحملها، والتزامها بتنفيذ إطار العمل المشترك ومبادرة تعليق مدفوعات خدمة الدين.[12] وفي 7 أبريل/نيسان 2021، وافق الدائنون الرسميون الثنائيون لمجموعة العشرين على تمديد نهائي لمبادرة تعليق مدفوعات خدمة الدين لمدة 6 أشهر حتى نهاية ديسمبر/كانون الأول 2021.

وفيما بعد جائحة كورونا، من شأن تحديد أجزاء من الإنفاق على أنها استثمارات طويلة الأجل في تراكم رأس المال البشري أن يغير النهج المتبع في تعبئة الموارد لصالح القطاعات المعنية، بما في ذلك من خلال الديون. وإذا كان الإنفاق على القطاعات الاجتماعية وغيرها يعد، ولو جزئيا على الأقل، استثمارا في تراكم رأس المال البشري باعتباره طاقة إنتاجية إضافية، فإن تخصيص المدخرات لهذا الإنفاق يصبح هدفا مهما. ومن ثم، فهذا هو الأساس المنطقي لتوجيه مدخرات مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الدين نحو الحفاظ على الإنفاق الاجتماعي ورأس المال البشري أثناء الأزمة.[13] وخارج نطاق هذه الأزمة، تكتسب أسواق رأس المال أهمية كمصدر للتمويل لمكافحة تغير المناخ وتحقيق الأهداف الاجتماعية، ويمكنها أن تلعب دورا بالغ الأهمية في تخضير التعافي. وتقدم بعض البلدان، مثل إندونيسيا، ابتكارات في مجال التمويل الأخضر من خلال إصدار سندات خضراء محليًا وعالميًا على حد سواء. وتستخدم إندونيسيا أيضا وكالتها البيئية لإدارة الصناديق البيئية لتعبئة التمويل من المؤسسات الخيرية وبنوك التنمية متعددة الأطراف والموارد المحلية والاستفادة منها. وفيما يتعلق بالجهود الرامية إلى مكافحة كورونا، ازداد إصدار السندات الاجتماعية زيادة كبيرة في عام 2020؛ ومن المتوقع أن يتجاوز إصدار الديون التي يمكن تحمل أعبائها، الذي يزيد على 650 مليار دولار أمريكي، الرقم القياسي لعام 2019 (صندوق النقد الدولي 2021ج).

وتعتبر تعبئة المدخرات المحلية أو الأجنبية من أجل استثمارات رأس المال البشري مفيدة لكل من القطاعين العام والخاص والمجتمع ككل. ولم يعد الاقتراض من أجل القطاع الاجتماعي يعتبر أمرًا غير منتج أو مزاحمًا للاستثمارات الخاصة. بل يمكن الآن اعتبار هذا الاقتراض

استثمارًا ذا عائد طويل الأجل ينبغي مقارنته بتكلفة الاقتراض، ويمكن تقدير هذا العائد باستخدام نماذج وأدوات (انظر الإطار 4-1). وتحدد إستراتيجيات إدارة الديون متوسطة الأجل الخاصة بالبلدان إستراتيجيات التمويل، ويمكن للبلدان في إستراتيجياتها النظر في استخدام سندات الاستدامة والاجتماعية إذا سمحت اعتبارات القدرة على مواصلة تحمل الديون وكان لديها إمكانية الوصول إلى الأسواق. وتتسق إستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل مع إطار المالية العامة متوسطة الأجل وتربط "الاقتراض بسياسات الاقتصاد الكلي" (البنك الدولي 2021د). وينطوي مفهوم رأس المال البشري وتعميمه في أطر المالية العامة متوسطة الأجل على دور رئيسي لرأس المال البشري في التأثير على النمو، ويعطي إنفاق رأس المال البشري بعدًا حيويًا للاقتصاد الكلي (صندوق النقد الدولي 2019).[15]

وتظل المساندة الدولية لرأس المال البشري أمراً أساسياً، أثناء أزمة كورونا وفيما بعدها، وخاصة البلدان منخفضة الدخل والأشد هشاشة من بينها، على وجه التحديد. وستظل البلدان منخفضة الدخل بحاجة إلى مساندة دولية مستدامة وكبيرة للحفاظ على رأس مالها البشري وتطويره. وفي تلك البلدان، غالبًا ما يكون حجم الاقتصاد صغيرًا لدرجة أن النسب إلى إجمالي الناتج المحلي لا تكون ذات أهمية تذكر لتقييم الاحتياجات أو كفاية الموارد، حتى لبلوغ الحدود الدنيا. ولو تولت هذه البلدان المسؤولية عن الحد الأدنى للإنفاق اللازم لرأس مالها البشري، فإنها ستقصر هيكليًا عن امتلاك الموارد اللازمة، حتى ولو قامت بزيادة تعبئة مواردها المحلية إلى الحد الأدنى البالغ 15% من إجمالي الناتج المحلي وأعلى (انظر الإطار 4-5). وفضلًا عن ذلك، غالبًا ما تفتقر هذه البلدان إلى إمكانية الوصول إلى الأسواق المالية بتكلفة معقولة وتعتمد

الإطار 4-5: نصيب الفرد من الإنفاق مقابل الإنفاق كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي: الفجوة الهيكلية لدى البلدان منخفضة الدخل

في عام 2018، بلغ متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بين البلدان منخفضة الدخل (التي تضم معًا 651 مليون شخص) 796 دولارًا أمريكيًا. وإذا كان لهذه البلدان أن تمول متوسط نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة - 40 دولارًا أمريكيًا - من ميزانياتها المحلية، فإن هذا وحده سيعادل 5% من إجمالي الناتج المحلي، لتلبية الحد الأدنى فقط من الإنفاق على الرعاية الصحية. وبالنسبة للعديد من هذه البلدان، يصل هذا إلى أكثر من نصف حصيلة إيراداتها المحلية؛ ولا يمكن إلا لعدد قليل منها تعبئة 15% من إجمالي الناتج المحلي من الإيرادات.

والوضع بين أشد البلدان فقرًا أكثر حدة. ولنأخذ مثلًا جمهورية أفريقيا الوسطى، وهي بلد هش ومتأثر بالصراعات بلغ عدد سكانه 4.7 ملايين نسمة في عام 2018، وإجمالي الناتج المحلي به 2.2 مليار دولار أمريكي (أي أن نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي 476 دولارًا أمريكيًا) ومعدل تعبئة الموارد المحلية 8.8% من إجمالي الناتج المحلي، أو 196 مليون دولار أمريكي. وإذا قامت جمهورية أفريقيا الوسطى بتمويل الأربعين دولارًا أمريكيًا من موازنتها المحلية، فيعني ذلك 187 مليون دولارًا أمريكيًا، أي ما يعادل كامل تعبئة الموارد المحلية بها تقريبًا. وحتى إذا وصلت نسبة تعبئة الموارد المحلية في البلاد إلى عتبة 15% من إجمالي الناتج المحلي، فستعبئ بذلك من 300 إلى 350 مليون دولار أمريكي، ومع ذلك سيمتص نصيب الفرد البالغ 40 دولارًا أمريكيًا أكثر من 55% من الموارد المتاحة من خلال تعبئة الموارد المحلية، وذلك عن الحد الأدنى من الإنفاق على الرعاية الصحية.

ومن الأمثلة الأخرى جمهورية الكونغو الديمقراطية. ففي عام 2018، بلغ عدد سكان جمهورية الكونغو الديمقراطية 84 مليون نسمة، وإجمالي الناتج المحلي 47 مليار دولار أمريكي (نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي 561 دولارًا أمريكيًا)، ومعدل تعبئة الموارد المحلية 10% من إجمالي الناتج المحلي أو 4.7 مليارات دولار أمريكي. ويمثل هذا نصف إيرادات واشنطن العاصمة التي يبلغ عدد سكانها 0.6 مليون نسمة. وبتمويل من موازنة جمهورية الكونغو الديمقراطية، فإن نصيب الفرد البالغ40 دولارًا أمريكيًا سيكلف 3.4 مليارات دولار أمريكي ويمتص 72% من الموارد المحلية. وإذا بلغت تعبئة الموارد المحلية 15% من إجمالي الناتج المحلي، فإن نصيب الفرد البالغ40 دولارا أمريكيًا سيمتص ما يقرب من 50% من الموارد المحلية.

ومن المرجح أن تكون أزمة جائحة كورونا قد أدت إلى تفاقم القدرات الفعالة للاقتصادات الفقيرة على تعبئة الموارد، ومدى الحد الأدنى للاحتياجات التي يتعين عليها الاستجابة لها، وهي التي تعاني بالفعل من انخفاض تلك القدرات.

المصدر: خبراء البنك الدولي، استنادًا إلى قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي المعنية بالبلدان ذات الصلة

على الاقتراض الميسر والمنح. وستحتاج هذه البلدان إلى مساندة دولية مستمرة وموسعة كي تتمكن من تلبية الحد الأدنى من الاحتياجات من حيث الإنفاق على رأس المال البشري، فضلًا عن التزامات الموازنة الأخرى.

ومن شأن إدخال الإنفاق على رأس المال البشري في صلب القواعد الحاكمة لصناديق الثروة السيادية، إن أمكن ذلك، أن يساعد على حماية هذا الإنفاق من التراجع ويساعد في الوقت نفسه على التخطيط على المدى المتوسط. وتتخذ صناديق الثروة السيادية أشكالًا مختلفة. ويتمثل الغرض الرئيسي منها في تسهيل الإنفاق العام عن طريق توفير الإيرادات في أثناء تصاعد الدورات الاقتصادية والإنفاق منها في أثناء تراجع هذه الدورات. ومن بين الأغراض الأخرى لصناديق الثروة السيادية ادخار الموارد المخصصة للاستثمارات الأطول أمدا في النمو والتنمية. وغالبا ما ترتبط موارد صناديق الثروة السيادية بصادرات الموارد الطبيعية، لكن لا تقتصر عليها. وتستخدم هذه الصناديق إما الأموال المدخرة، أو حصيلة استثمار تلك الأموال المدخرة، أو مزيجًا من الاثنين معًا. وتعني أهمية رأس المال البشري أنه يمكن للبلدان التي تمتلك صناديق للثروة السيادية أن تدرج ضمن قواعدها وأهدافها الحفاظ على الإنفاق على رأس المال البشري الحيوي أثناء فترات هبوط النشاط الاقتصادي. ويتطلب ذلك التحديد المسبق لهذه البنود المدرجة في الموازنة المتعلقة بنفقات رأس المال البشري الحيوية. وفضلًا عن التصدي لفترات الهبوط الاقتصادي، يمكن أن تتضمن قواعد وأهداف صناديق الثروة السيادية أيضًا تعزيز الإنفاق على رأس المال البشري على المدى المتوسط/الطويل.

وإلى جانب صناديق الثروة السيادية، ينشئ العديد من البلدان "احتياطيات للموازنة العامة للدولة" لدى بنوكها المركزية دون أن يكون لديها أي صندوق خاص له قواعد صريحة. ويمكن كذلك استخدام هذه الاحتياطيات لتخفيف أثر الهبوط الاقتصادي على الإنفاق على رأس المال البشري الحيوي.

5-4 الحد من مخاطر الأزمات المستقبلية وآثارها

سيتضمن تعزيز قدرة البلدان على الصمود في وجه الأزمات المستقبلية استثمارات في تقليص المخاطر وتخفيف وطأتها على حد سواء؛ ويمكن دمج حماية رأس المال البشري والأهداف الخضراء في حزم التعافي للحد من المخاطر وزيادة قدرة البلدان منخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل على مجابهة الصدمات في المستقبل. وثمة حاجة أيضًا إلى التعاون الدولي - من الاستجابة للأزمات، بما في ذلك أزمة الغذاء والطوارئ الإنسانية، إلى الاستثمار في الوقاية من الأزمات من خلال المساندة الفنية والمالية. وقد ذكر صندوق النقد الدولي أنه

> قد يلزم تمديد التدابير المؤقتة والموجهة، مع وضع خطط للنفقات الطارئة في الأوضاع المناوئة. ويمكن أن توفر هذه الصناديق دعما إضافيا من خلال الموازنات التكميلية، وصناديق مكافحة فيروس كورونا المنشأة لأغراض الطوارئ... والتمويل الداعم من المساعدات الثنائية والمتعددة الأطراف. (صندوق النقد الدولي 2021أ)

وعلى جانب الحد من المخاطر، يمكن تطبيق إصلاحات تقلل من احتمالات حدوث أزمات مستقبلية وتعمل على الحد من شدة هذه الأزمات. ويمكن أن يكون هذا جزءا من برامج حوافز اقتصادية كثيفة العمالة ومعززة للإنتاجية لأغراض التعافي الاقتصادي، بما في ذلك الاستثمارات في التكنولوجيات الخضراء، والإدارة البيئية، وتحسين التقنيات الزراعية. ويمكن تدعيم تدخلات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية في إطار إستراتيجيات الصحة العامة الأساسية، بما في ذلك المساعدة في الوقاية من الأمراض المعدية، والتركيز على التخطيط الحضري والإدارة البيئية. ويمكن توسيع شبكات الأمان والتأمينات الاجتماعية للحيلولة دون وقوع الناس في براثن الفقر، وما يصاحب ذلك من أضرار في رأس المال البشري والبيئي، مع تشجيع الاستثمارات في رأس المال البشري وتدابير الحد من المخاطر.

ويشمل التأهب لتخفيف وطأة الأزمات المستقبلية الاستثمار في نظم الاستجابة للأزمات والتصدي لها، من الجوائح والأوبئة إلى الكوارث الطبيعية والصدمات الاقتصادية ويجب أن تتمتع شبكات الأمان بقدر أكبر من التغطية والمرونة إذا كان لها أن تساعد الناس على الاستجابة للصدمات الفردية وكذلك الأزمات الكبيرة المتغيرة. وفي الوقت الحالي، لا يتاح أي نوع من الحماية الاجتماعية الرسمية سوى لأقل من نصف سكان العالم. وعلى صعيد التطلع إلى بناء مستقبل أقوى وأقدر على الصمود، يجب توسيع نطاق أنظمة الحماية الاجتماعية، وفك الارتباط بين تغطية التأمينات الاجتماعية والتشغيل بالقطاع الرسمي لتوفير أساس أقوى لإدارة مجموعة متنوعة من المخاطر. وقد اغتنمت بعض البلدان فرصة الأزمة لتسريع وتيرة إصلاح الحماية الاجتماعية مع الاستفادة في الوقت نفسه من الأدوات الرقمية، مثل المملكة العربية السعودية التي كانت قد بدأت قبل الأزمة بالفعل في إعادة صياغة إستراتيجيتها للحماية الاجتماعية لبناء نظام متكامل لتقديم الحماية الاجتماعية. ويمكن أيضا توسيع أشكال التأمين الأخرى، على سبيل المثال، التأمين من آثار الكوارث الطبيعية، بطرق منها المشاركة الجماعية فيما بين البلدان في تحمل المخاطر. وعلى مستوى الرعاية الصحية، يلزم اتخاذ إجراءات مستمرة للتصدي لانتقال الأمراض

حيوانية المنشأ من الحيوانات إلى الإنسان، والنهوض بأنظمة إدارة مخاطر الكوارث، وتكييف التخطيط الحضري على نحو يسهل مكافحة الأمراض. كما يستتبع تعزيز الأنظمة الصحية الاستعانة ببيانات يعتمد عليها في توجيه الإجراءات وتحقيق تواصل ملموس مبني على الشواهد مع الجماهير.

وبإمكان تدعيم أنظمة تقديم الخدمات المساعدة على تجنب أسوأ آثار الأزمات وصياغة استجابات سريعة عند وقوع الأزمات. ويمكن للأنظمة الأساسية التي تساند تقديم خدمات متعددة، والإدماج الملائم للقطاع الخاص في أنظمة تقديم الخدمات، أن تساعد في ضمان وصول الاستثمارات العامة المناسبة إلى المستفيدين المستهدفين وترجمتها إلى تحسن في نواتج رأس المال البشري. ويشمل ذلك: الطاقة، والمياه والصرف الصحي، والاستثمارات في التكنولوجيا الرقمية. وتتزايد الحاجة إلى خدمات النطاق العريض ليس فقط لتقديم الخدمات الأساسية مثل التعليم، مثلما كشفت عن ذلك أزمة كورونا بشكل صارخ، ولكن لتوفير منبر للاستجابة للأزمات كذلك.

ويعتمد الحصول على العديد من الخدمات أيضًا على الأشخاص الذين يمتلكون أحد أشكال إثبات الهوية الصالحة، الأمر الذي يبرز أهمية التسجيل المدني، بدءًا من الولادة، وأنظمة تحديد الهوية الأساسية. ففي الفلبين، على سبيل المثال، أعاقت مشكلات تحديد الهوية المزمنة تنفيذ الاستجابة والإغاثة بسبب صعوبة تحديد المستفيدين من البرامج الاجتماعية وعدم وجود حسابات مصرفية للبعض من أجل توزيع التحويلات بكفاءة. ولذلك، قررت الفلبين تسريع وتيرة تنفيذ بطاقة الهوية الوطنية باستخدام التسجيل عبر الإنترنت، وتمكنت من تسجيل 27 مليون شخص حتى الآن، في الفترة من بداية كورونا وحتى أبريل/نيسان 2021، مع خطط للوصول إلى ما يتراوح من 50 إلى 70 مليون شخص بحلول نهاية عام 2021. واشتملت الأهداف من تسريع عملية تحديد الهوية على ثلاثة جوانب: تعزيز الشمول المالي بهدف إنشاء حساب مصرفي لكل أسرة معيشية بحلول نهاية عام 2021؛ والمساعدة في توزيع اللقاحات؛ وتحسين توزيع التحويلات النقدية.

ومع سعي البلدان إلى بناء القدرة على الصمود في وجه الصدمات المستقبلية، فلا بد من إعداد أدوات مالية لكي يتسنى تعميمها بوتيرة سريعة بمجرد وقوع أي أزمات مستقبلية. وتشمل هذه الأدوات الاقتراض في حالات الطوارئ، وصناديق الثروات السيادية، وغير ذلك من أدوات الاستجابة للأزمات. وهناك أيضا حاجة إلى تنسيق وثيق مع صندوق النقد الدولي بشأن إدارة المالية العامة، بما في ذلك أطر الإنفاق للتخطيط المتوسط الأجل وتحليل القدرة على تحمل الديون لإدارة المخاطر المتعلقة بالديون. ومن الضروري تخطيط المالية العامة، بما في ذلك داخل وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية الرئيسية، لضمان تقديم الاستجابات الإنسانية الكافية عند وقوع أزمات تهدد الحياة. ومن الممكن أن تكون المؤسسات المالية المتعددة الأطراف أفضل استعداداً لتوفير دعم سريع الصرف للموازنة والمشروعات الاستثمارية، في حين يمكن للبنوك المركزية في بعض البلدان مرتفعة الدخل أن تكون مستعدة لتوفير النقد الأجنبي من خلال خطوط المقايضة مع نظيراتها في أماكن أخرى. وإلى جانب التخطيط المالي المباشر، يمكن أن ينطوي الإعداد الملائم أيضًا على إجراء تعديلات تنظيمية، ومساندة سياسية، وتعاون وطني ودولي للمشاركة في التخطيط الإستراتيجي المستقبلي.

---

[1] يمكن لفرق عمل البنك الدولي، بما لديها من معرفة تفصيلية بالقطاعات ذات الصلة في البلدان المتعاملة مع البنك، أن تساعد في تعزيز سياسات التكيف المحلية والحوار مع صندوق النقد الدولي لتصميم برامج لضبط أوضاع المالية العامة بالتعاون مع البلدان. وتبدي إستراتيجية صندوق النقد الدولي للمشاركة في الإنفاق الاجتماعي انفتاحاً نحو تصميم أهداف وقواعد مالية عامة "معقولة اجتماعياً" تحمي التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

[2] قد تكون الاستثمارات الكبيرة التي تمت على مدى العامين الماضيين لتوحيد منصات البنك الدولي المعنية ببرنامج بوست (BOOST) بشأن البلدان المعنية في مجموعات من الإحصاءات السنوية التي يمكن مقارنتها بالمستوى التفصيلي، نافعة في ذلك الصدد. وقد انتهت حالية فرق عمل البنك الدولي من دراسة محفظة كاملة من حوالي 80 بلدا من البلدان في إطار برنامج بوست من خلال تحديد بنود الإنفاق لتجميع قدر هائل من إحصاءات المالية العامة المقارنة التي تشمل أبعاداً معينة مثل الدعم، والصيانة، والتحويلات الرأسمالية والجارية، والسلع والخدمات، وما إلى ذلك على مستوى جميع القطاعات الفرعية. وقد بلغ العمل مرحلة متقدمة بما فيه الكفاية بحيث يمكنه الآن أن يسمح بإجراء تحليل منقح لموازنات رأس المال البشري للبلدان.

[3] يستند هذا القسم من الفصل الرابع إلى مذكرة البنك الدولي 2018أ غير المنشورة.

[4] في آخر المستجدات تقرير الراصد المالي في يناير/كانون الثاني 2021، يذكر صندوق النقد الدولي:

من شأن معالجة نقاط الضعف في الأنظمة الضريبية – بما في ذلك التدابير المحلية وإصلاح الضرائب الدولية – أن يساند النمو الشامل للجميع، من خلال توسيع نطاق القواعد الضريبية، والزيادة التصاعدية في ضريبة الدخل الشخصي، وفرض ضرائب رأسمالية أكثر حيادية، وتحسين تصميم ضريبة القيمة المضافة، وزيادة استخدام ضرائب الكربون والعقارات والأيلولة، والتحسينات الرقمية في إدارة الإيرادات. وقفز الدين العام نتيجة لهذه الأزمة ومن شأنه أن يبقي مواطن الضعف مرتفعة. ومن الأهمية بمكان تحقيق التوازن بين مساندة الطلب على المدى القصير للتعافي والاستدامة على المدى المتوسط. ومن الضروري وضع أطر مالية عامة متوسطة الأجل ذات مصداقية، وإستراتيجيات محددة لضبط أوضاع المالية العامة، وخاصة في البلدان مرتفعة الديون، مدعومة بتدابير داعمة للنمو وشاملة للجميع. ويمكن للإعلان المبكر عن مثل هذه الحزم أن يخلق مجالاً للمناورة على المدى القريب. ومن العناصر الرئيسية في هذه الإستراتيجيات الإصلاحات الضريبية لتشجيع النمو الشامل للجميع (صندوق النقد الدولي 2021أ، 6).

[5] بالاستعانة ببيانات تاريخية من 139 بلداً، وجد غاسبار وجاراميلو ووينجندر (2016) أن نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي لبلد يزيد قليلا عن الحد الأدنى البالغ 15% من إجمالي الناتج المحلي سينمو بنسبة 7.5% بعد 10 سنوات.

[6] يوصي البنك الدولي الحكومات بمكافحة استهلاك التبغ من خلال إستراتيجية من سبعة محاور: (1) **تطبيق أهداف كبيرة وسريعة:** التركيز أولاً على المكاسب الصحية من خلال البدء في مرحلة مبكرة من العملية بزيادة كبيرة في ضرائب الإنتاج على التبغ؛ (2) **زيادة الضرائب:** إتباع الزيادة في المعدل الأولي بزيادات متكررة بمرور الوقت بحث تفوق النمو في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي؛ (3) **تغيير التوقعات:** إعلام المستهلكين أن زيادة سعر الضريبة ليست مجرد تدخل لمرة واحدة ولكن الأسعار ستستمر في الارتفاع؛ (4) **الضريبة على أساس الكمية المشتراة بدلاً من السعر المدفوع:** سيثني ذلك المدخنين عن التحول إلى علامات تجارية أرخص في محاولة لدفع ضريبة أقل لأن العلامات التجارية الأرخص سيفرض عليها نفس السعر؛ (5) **استخدام المخصصات المرنة لكسب التأييد:** ساعد تخصيص الضرائب لزيادة الإنفاق الصحي على توليد دعم شعبي في عدة بلدان؛ (6) **الانخراط في التعاون الإقليمي لتعزيز النتائج:** يشمل ذلك العمليات المشتركة لمكافحة التهديدات العابرة للحدود مثل تهريب السجائر والسعي إلى الالتزام الإقليمي بمكافحة التبغ؛ (7) **بناء تحالفات واسعة النطاق:** تشمل الخطوات تعبئة المجتمع المدني وقادة الرأي والشركاء الدوليين، فضلا عن الحد من أنشطة الضغط التي يمارسها القائمون على صناعة التبغ. (انظر ماركيز وموورينو دودسون 2017).

[7] بالمقارنة، ففي البلدان المرتفعة الدخل، تبلغ نسبة من الوفيات الناجمة عن الأمراض غير السارية قبل بلوغ سن السبعين 25% فقط. (انظر فرقة العمل المعنية بسياسة المالية العامة للصحة 2019).

[8] تشير تقديرات خبراء البنك الدولي (2019) إلى أن زيادة ضريبة الإنتاج في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل التي ترفع أسعار التبغ والكحول والمشروبات المحلاة بالسكر بنسبة 50% ستؤدي في المتوسط إلى زيادة الإيرادات الضريبية الإضافية بما يعادل 0.7% من إجمالي الناتج المحلي. وبالمثل، تشير تقديرات تقرير فرقة العمل المعنية بسياسة المالية العامة من أجل الصحة (2019) إلى أن رفع أسعار هذه المواد الاستهلاكية بنسبة 50% يمكن أن يسهم في تفادي قرابة 50 مليون حالة وفاة مبكرة في جميع أنحاء العالم على مدى السنوات الخمسين القادمة، وأن يدر إيرادات جديدة بقيمة 20 تريليون دولار.

[9] برنامج المساعدة على إدارة قطاع الطاقة، البنك الدولي.

[10] المؤسسات الاجتماعية هي مؤسسات خاصة تستخدم أساليب العمل لتعزيز رسالتها الاجتماعية بطريقة مستدامة مالياً. وهي تركز على تعظيم المنافع العامة طويلة الأجل بدلاً من تعظيم الأرباح قصيرة الأجل للمساهمين وأصحابها من القطاع الخاص. ونظرًا لوجودها القوي وفهمها للمجتمعات المحلية، فإن هذه المؤسسات غالباً ما تكون قادرة على الوصول إلى من لا يحصلون على خدمات كافية من خلال حلول مبتكرة.

[11] انظر بيان قادة مجموعة العشرين في قمة الرياض *21–22* نوفمبر/تشرين الثاني *2020*.

[12] انظر الاجتماع الأول لوزراء مالية مجموعة العشرين ومحافظي بنوكها المركزية، 26 فبراير/شباط 2021،قمة قادة مجموعة العشرين 2021.

[13] وينظر البنك الدولي بالفعل، في إطار مساهمة بلد ما في زيادة استثماراته الإنتاجية، في تخفيض خدمة الديون لهذا البلد شريطها استخدامه في زيادة الإنفاق على رأس المال البشري. وفي مجال تمويل سياسات التنمية، ينص البنك الدولي (2017) على أنه:

من أجل تقديم قرض من البنك إلى البلد العضو أو ضمان من البنك لدين البلد العضو، من أجل إعادة هيكلة الديون، يجب أن يتأكد للبنك ما يلي: (1) أنه من المتوقع أن يترجم الانخفاض في خدمة الديون الذى تسمح به العملية إلى زيادة الاستثمار المحلى المنتج وبالتالي تعزيز النمو الاقتصادي والتنمية.

وتعرف السياسة "الاستثمار" بوجه عام بأنه "يشمل الإنفاق ليس لتوسيع الأساس الإنتاجي لبلد ما وحسب، ولكن لجعله أكثر إنتاجية أيضًا" ويشمل "رأس المال المادي والبشري على حد سواء، وكذلك الإنفاق الذي يحل مباشرة محل متطلبات الاستثمار في المستقبل، مثل الإنفاق على تحسين العمليات والصيانة". (انظر البنك الدولي 2017).

[14] فيما يتعلق بالتمويل المستدام، انظر الجمعية الدولية لأسواق رأس المال (2021).

[15] "يمكن تقسيم القنوات التي قد يكون الإنفاق الاجتماعي من خلالها حيويًا للاقتصاد الكلي إلى ثلاث قنوات، مترابطة في الغالب، وهي: هل الإنفاق الاجتماعي ممول تمويلًا مستدامًا؟ هل هو كاف؟ هل يتسم بالكفاءة؟ وتعتبر مسألة بعينها من مسائل الإنفاق الاجتماعي حيوية للاقتصاد الكلي إذا كانت إحدى هذه القنوات أو أي مزيج منها ذات أهمية على صعيد السياسات" (صندوق النقد الدولي 2019).

المراجع

Adelman, Melissa, Renata Freitas Lemos, Reema Nayar, and María José Vargas. Forthcoming. *Managing for Learning: (In)coherence in Education Systems in Latin America*. Working paper. Washington, DC: World Bank Group.

Akeasha Boodie. 2020. "$52Billion Budget for the Education Sector." Department of Public Information (DPI), Office of the Prime Minister, Government of Guyana. September 9. https://dpi.gov.gy/52billion-budget-for-the-education-sector.

Aker, Jenny C., and Christopher Ksoll. 2019. "Call me Educated: Evidence from a Mobile Phone Experiment in Niger." *Economics of Education Review* 72 (October): 239–257. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2019.05.001.

Alesina, Alberto, Carlo A. Favero, and Francesco Giavazzi. 2018. "What Do We Know about the Effects of Austerity?" *AEA Papers and Proceedings* 108 (May): 524–30. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pandp.20181062.

Al-Samarrai, Samer, Unika Shrestha, Amer Hasan, Nozomi Nakajima, Santoso Santoso, and Wisnu Harto Adi Wijoyo. 2018. "Introducing a Performance-Based Component into Jakarta's School Grants: What Do We Know about Its Impact after Three Years?" *Economics of Education Review* 67 (December): 110–136. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.10.005.

Al-Samarrai, Samer, Pedro Cerdan-Infantes, Aliya Bigarinova, Juanita Bodmer, Marianne Joy Anacleto Vital, Manos Antoninis, Bilal Fouad Barakat, and Yuki Murakami. 2021. *Education Finance Watch 2021*. Washington, DC: World Bank Group and New York: UNESCO. http://documents.worldbank.org/curated/en/226481614027788096/Education-Finance-Watch-2021; or https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375577.

Anderson, James, David S. Bernstein, Jean-Pierre Brun, Alexandra M. Habershon, Francesca Recanatini, Emile J. M. Van Der Does De Willebois, and Stephen S. Zimmermann. 2019. *Anticorruption Initiatives: Reaffirming Commitment to a Development Priority*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34010/Anticorruption-Initiatives-Reaffirming-Commitment-to-a-Development-Priority.pdf?sequence=4&isAllowed=y; or http://documents.worldbank.org/curated/en/365421591933442799/Anticorruption-Initiatives-Reaffirming-Commitment-to-a-Development-Priority.

Andrews, Kathryn, Ciro Avitabile, and Roberta Gatti. 2019. *Domestic Government Spending on Human Capital: A Cross-Country Analysis of Recent Trends*. Policy Research Working Paper No. 9033. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32493.

Arriagada, Ana-Maria, Jonathan Perry, Laura Rawlings, Julieta Trias, and Melissa Zumaeta. 2018. *Promoting Early Childhood Development through Combining Cash Transfers and Parenting Programs*. Policy Research Working Paper No. 8670. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30992.

Azevedo, João Pedro, Amer Hasan, Diana Goldemberg, Syedah A. Iqbal, and Koen Geven. 2020. *Simulating the Potential Impacts of COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A Set of Global Estimates*. Policy Research Working Paper No. 9284. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33945/Simulating-the-Potential-Impacts-of-COVID-19-School-Closures-on-Schooling-and-Learning-Outcomes-A-Set-of-Global-Estimates.pdf?sequence=1&isAllowed=y; or https://pubdocs.worldbank.org/en/798061592482682799/covid-and-education-June17-r6.pdf.

Bakker, Bas Berend, Manuk Ghazanchyan, Alex Ho, and Vibha Nanda. 2020. *The Lack of Convergence of Latin-America Compared with CESEE: Is Low Investment to Blame?* IMF Working Paper No. 20/98 (June). Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/06/19/The-Lack-of-Convergence-of-Latin-America-Compared-with-CESEE-Is-Low-Investment-to-Blame-49519.

Barrera-Osorio, Felipe, David S. Blakeslee, Matthew Hoover, Leigh Linden, Dushyanth Raju, and Stephen P. Ryan. 2017. *Delivering Education to the Underserved through a Public-Private Partnership Program in Pakistan*. World Bank Policy Research Working Paper 8177. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/868011504015520701/Delivering-education-to-the-underserved-through-a-public-private-partnership-program-in-Pakistan.

Barroy, Hélène, Elina Dale, Susan Sparkes, and Joe Kutzin. 2018. *Budget Matters for Universal Health Coverage: Key Formulation and Classification Issues*. Health Financing Policy Brief No. 4. Geneva: World Health Organization. http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/273000/WHO-HIS-HGF-PolicyBrief-18.4-eng.pdf?ua=1.

Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Georgina Sturge, Valentina Barca, Tanja Schmidt, and Luca Pellerano. 2016. *Cash Transfers: What Does the Evidence Say?* London: Overseas Development Institute. https://cdn.odi.org/media/documents/11316.pdf.

Beschel, Robert P., Blair James Cameron, Jana Kunicova, C. Bernard Myers. 2018. *Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-agency Coordination*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/pdf/131020-WP-P163620-WorldBankGlobalReport-PUBLIC.pdf.

Bill & Melinda Gates Foundation, World Bank, CGAP and Women's World Banking. 2018. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28340.

Bird, Neil, Thomas Beloe, Merylyn Hedger, Joyce Lee, Kit Nicholson, Mark O'Donnell, Sudha Gooty, et al. 2012. *Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR): A Methodological Note*. A Joint UNDP/ODI Working Paper. https://www.researchgate.net/publication/272791308_The_Climate_Public_Expenditure_and_Institutional_Review_CPEIR_a_methodology_to_review_climate_policy_institutions_and_expenditure.

Bloom, Nicholas, Renata Lemos, Raffaella Sadun, and John Van Reenen. 2015. "Does Management Matter in Schools?" *Economic Journal* 125, no. 584 (May): 647–674. https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/17417187/bloom,lemos,sadun,et-al_does-management-matter-in-schools.pdf;jsessionid=E95A269AF51BC3BFBD9F4E5F1157023E?sequence=1.

Boniol, Mathieu, Michelle McIsaac, Lihui Xu, Tana Wuliji, Khassoum Diallo, and Jim Campbell. 2019. *Gender Equity in the Health Workforce: Analysis of 104 Countries*. Health Workforce Working Paper 1. Geneva: World Health Organization. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311314/WHO-HIS-HWF-Gender-WP1-2019.1-eng.pdf.

Bowen, Thomas, Carlo del Ninno, Colin Andrews, Sarah Coll-Black, Ugo Gentilini, Kelly Johnson, Yasuhiro Kawasoe, Adea Kryeziu, Barry Maher, and Asha Williams. 2020. *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks—International Development in Focus*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33785.

Bracco, Jessica, Luciana Galeano, Pedro Juarros, Daniel Riera-Crichton, and Guilermo Vuletin. 2021. *Social Transfer Multipliers in Developed and Emerging Countries: The Role of Hand-to-Mouth Consumers*. Policy Research Working Paper no. 9627. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35450/Social-Transfer-Multipliers-in-Developed-and-Emerging-Countries-The-Role-of-Hand-to-Mouth-Consumers.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Brixi, Hana, Ellen Lust, and Michael Woolcock. 2015. *Trust, Voice, and Incentives: Learning from Local Success Stories in Service Delivery in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21607.

Cangiano, Marco, Teresa R. Curristine, and Michel Lazare. 2013. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund. DOI: https://doi.org/10.5089/9781475531091.071.

Carneiro, Pedro, Oswald Koussihouede, Nathalie Lahire, Costas Meghir, and Corina Mommaerts. 2016. *School Grants and Education Quality: Experimental Evidence from Senegal*. Policy Research Working Paper No. 7624. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24166.

Carranza, Eliana, Thomas Farole, Ugo Gentilini, Matteo Morgandi, Truman Packard, Indhira Santos, and Michael Weber. 2020. *Managing the Employment Impacts of the COVID-19 Crisis: Policy Options for Relief and Restructuring*. Jobs Working Paper No. 49. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34263.

Chetty, Raj, John N. Friedman, and Jonah E. Rockoff. 2012. "Great Teaching: Measuring Its Effects on Students' Future Earnings." *Education Next* 12, no.3: 59–68. https://www.academia.edu/2683381/Great_Teaching.

Choi, Jae-Young, and Nowook Park. 2013. *Achieving Medium Term Expenditure Framework Reform: A Case Study of Korea*. Policy Research Working Paper No. 6342. Washington, DC: World Bank Group. https://ssrn.com/abstract=2209630.

Choi, Jieun, Mark Dutz, and Zainab Usman. 2020. *The Future of Work in Africa: Harnessing the Potential of Digital Technologies for All. Africa Development Forum*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32124.

De La Flor, Luciana, Ingrid Mujica, María Belén Fonteñez, David Newhouse, Claudia Rodriguez Alas, Gayatri Sabharwal, and Michael Weber. 2021. *Taking Stock of COVID-19 Labor Policy Responses in Developing Countries*. Jobs Watch COVID-19. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35331.

Das, Jishnu. 2013. "A Data Guide to Sir Michael Barber's 'The Good News from Pakistan.'" World Bank *Let's Talk Development* blog, June 11, 2013. Accessed May 18, 2021. https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/data-guide-sir-michael-barber-s-good-news-pakistan.

Devercelli, Amanda, and Frances Beaton-Day. 2020. *Better Jobs and Brighter Futures: Investing in Childcare to Build Human Capital*. Washington, DC: World Bank Group. https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2021-04/Better-Jobs-and-Brighter-Futures-Investing-in-Childcare-to-Build-Human-Capital.pdf.

Durán-Valverde, Fabio, José F. Pacheco-Jiménez, Taneem Muzaffar, and Hazel Elizondo-Barboa. 2020. *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond*. ILO Working Paper no. 14. Geneva: International Labour Organization. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_758705/lang--en/index.htm.

Ewenstein, Boris, Bryan Hancock, and Asmus Komm. 2016. "Ahead of the Curve: The Future of Performance Management." *McKinsey Quarterly* (May 16). https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/ahead-of-the-curve-the-future-of-performance-management.

ESMAP Country Sheets, 2017. https://www.esmap.org/sites/default/files/2017-05/Energy%20Subsidy%20Country%20Brief_Egypt.pdf. March 2017. Energy Sector Management Assistance Program. Energy Subsidy Country Brief—Egypt.

Fifteenth Finance Commission of India. 2020. *Finance Commission in COVID Times: Report for 2021–2026*.

First G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, February 26, 2021, G20 Leaders' Summit 2021. https://www.g20.org/first-meeting-of-the-g20-finance-ministers-and-central-bank-governors.html; or http://sdg.iisd.org/events/g20-leaders-summit-2021.

Fox, Jonathan. 2015. "Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?" *World Development* 72 (August): 346–361. Washington, DC: World Bank Group. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011.

Fuchs, Alan, Fernanda González Icaza, and Daniela Paz. 2019. *Distributional Effects of Tobacco Taxation: A Comparative Analysis*. Policy Research Working Paper No. 8805. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31534.

Furceri, Davide, Prakash Loungani, Jonathan D. Ostry, and Pietro Pizzuto. 2020. "COVID-19 Will Raise Inequality If Past Pandemics Are A Guide." *Vox EU.org* (blog), May 8, 2020. Accessed May 15, 2021. https://voxeu.org/article/covid-19-will-raise-inequality-if-past-pandemics-are-guide.

G20. 2020. *Leaders' Declaration: G20 Riyadh Summit, November 21-22, 2020.* https://www.mofa.go.jp/files/100117981.pdf.

Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, and Philippe Wingender. 2016. *Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?* IMF Working Paper 16/234. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Tax-Capacity-and-Growth-Is-there-a-Tipping-Point-44436; or https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16234.pdf.

Gatti, Roberta V., Paul Andres Corral Rodas, Nicola Anna Pascale Dehnen, Ritika Dsouza, Juan Elias Mejalenko, and Steven Michael Pennings. 2021. *The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19*. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/456901600111156873/the-human-capital-index-2020-update-human-capital-in-the-time-of-covid-19; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432.

Gelb, Alan, and Julia Clark. 2013. *Identification for Development: The Biometrics Revolution*. Working Paper 315. Washington, DC: Center for Global Development. https://www.cgdev.org/publication/identification-development-biometrics-revolution-working-paper-315; or https://www.cgdev.org/sites/default/files/1426862_file_Biometric_ID_for_Development.pdf.

Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, and Pamela Dale. 2020. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures (version 14)*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635; or http://documents1.worldbank.org/curated/en/467521607723220511/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-December-11-2020.pdf.

Global Education Evidence Advisory Panel. 2020. *Cost-Effective Approaches to Improve Global Learning: What Does Recent Evidence Tell Us Are 'Smart Buys' for Improving Learning in Low- and Middle-income Countries? Recommendations of the Global Education Evidence Advisory Panel.* World Bank/UK FCDO/Building Evidence in Education (BE2). https://documents1.worldbank.org/curated/en/719211603835247448/pdf/Cost-Effective-Approaches-to-Improve-Global-Learning-What-Does-Recent-Evidence-Tell-Us-Are-Smart-Buys-for-Improving-Learning-in-Low-and-Middle-Income-Countries.pdf.

Gottret, Pablo, and George Schieber. 2006. *Health Financing Revisited: A Practitioner's Guide*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7094; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7094/370910Health0f101OFFICIAL-0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Government of Canada. 2021. *Emissions Reduction Fund: Working Together to Create a Lower Carbon Future*. Government of Canada website, last updated April 7, 2021. https://www.nrcan.gc.ca/science-and-data/funding-partnerships/funding-opportunities/current-funding-opportunities/emissions-reduction-fund/22781.

Government of Brazil. 2020. "Brazil's Policy Responses to COVID-19." Ministry of Economics website, updated on April 7, 2020. https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-em-outros-idiomas/covid-19/brazil2019s-policy-responses-to-covid-19.

GSMA. 2020. *Connected Women: The Mobile Gender Gap Report 2020*. Los Angeles: GSMA. https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2020/05/GSMA-The-Mobile-Gender-Gap-Report-2020.pdf.

Guriev, Sergei, Nikita Melnikov, and Ekaterina Zhuravskaya. 2020. "3G Internet and Confidence in Government." *The Quarterly Journal of Economics* (December). https://doi.org/10.1093/qje/qjaa040; or https://academic.oup.com/qje/advance-article-abstract/doi/10.1093/qje/qjaa040/6039350?redirectedFrom=fulltext.

Hafner, Marco, Erez Yerushalmi, Clement Fays, Eliane Dufresne, and Christian Van Stolk. 2020. "COVID-19 and the Cost of Vaccine Nationalism." *RAND.org* (website). Santa Monica, California: RAND Corporation. Accessed on May 16, 2021. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA769-1.html; or https://www.rand.org/randeurope/research/projects/cost-of-covid19-vaccine-nationalism.html.

Hogan, Alexandra B., Britta L. Jewell, Ellie Sherrad-Smith, Juan F. Vesga, Oliver J. Watson, Charles Wittaker, Arran Hamlet, et al. 2020. "Potential Impact of the COVID-19 Pandemic on HIV, Tuberculosis, and Malaria in Low-income and Middle-income Countries: A Modelling Study." *The Lancet Global Health* 8 (9): e1132–41. https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(20)30288-6/fulltext.

ILO. 2018. *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633135.pdf.

ILO. 2020. "COVID-19 and the World of Work: Country Policy Responses." *ILO.org* (International Labour Organization website), last updated June 5, 2020. https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--en/index.htm#MK.

ILO. 2021. *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work (Seventh Edition): Updated Estimates and Analysis*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_767028/lang--en/index.htm; or https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf.

IMF. 1995. *Guidelines for Fiscal Adjustment*. Pamphlet Series No. 49. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam49.pdf.

IMF. 2015. *Peru: Staying the Course of Economic Success*. September 16, 2015, Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/22492-9781513599748/22492-9781513599748/ch09.xml?language=en&redirect=true.

IMF. 2019. *A Strategy for IMF Engagement on Social Spending*. Policy Paper No. 19/016, June 14, 2019, Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/10/A-Strategy-for-IMF-Engagement-on-Social-Spending-46975.

IMF. 2020. *Debt Management Responses to the Pandemic*. Special Series on COVID-19. Retrieved from https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/covid19-special-notes#mfp.

IMF. 2021a. *Fiscal Monitor Update, January 2021: Government Support Is Vital as Countries Race to Vaccinate*. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021.

IMF. 2021b. Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker. Washington, DC: International Monetary Fund. Last updated May 7, 2021. https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19.

IMF. 2021c. "Vaccines Inoculate Markets, but Policy Support Is Still Needed. *Global Financial Stability Update January 2021*. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2021/01/27/global-financial-stability-report-january-2021-update.

International Capital Market Association. 2021. *Sustainable Finance*. Retrieved from https://www.icmagroup.org/sustainable-finance.

Kaiser, Kai, Caryn Bredenkamp, and Roberto Iglesias. 2016. *Sin Tax Reform in the Philippines: Transforming Public Finance, Health, and Governance for More Inclusive Development*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24617.

Kampala Capital City Authority. n.d. "GirlsEmpoweringGirls Urban Social Protection Programme." *KCCA.go.ug* website. Accessed May 16, 2021. https://www.girlsempoweringgirls.ug.

Kharas, Homi, and Meagan Dooley. 2020. *COVID-19's Legacy of Debt and Debt Service in Developing Countries*. Global Working Paper no. 148. Washington, DC: Brookings Institute. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/12/COVID-19-legacy-of-debt_final.pdf.

Kose, Ayhan, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge, and Naotaka Sugawara. 2021. *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*. Washington, DC: World Bank Group. https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt.

KPMG. 2020. "Brazil: Government and Institution Measures in Response to COVID-19." KPMG website. Last updated September 9, 2020. Accessed May 16, 2021. https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/brazil-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html.

Kraay, Aart. 2018. *Methodology for a World Bank Human Capital Index*. Policy Research Working Paper No. 8593. Washington, DC: World Bank Group. https://ssrn.com/abstract=3255311; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30466.

Lange, Glenn-Marie, Quentin Wodon, and Kevin Carey. 2018. *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29001.

Lautharte, Ildo, Victor Hugo de Oliveira, and André Loureiro. 2021. *Incentives for Mayors to Improve Learning: Evidence from State Reforms in Ceará, Brazil*. Policy Research Working Paper No. 9509, Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35024.

Lewis-Faupel, Sean, Yusef Neggers, Benjamin A. Olken, and Rohini Pande. 2016. "Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia." *American Economic Journal: Economic Policy* 8, no. 3 (August): 258–83. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20140258.

Loayza, Norman V., and Steven Pennings. 2020. *Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries*. Research and Policy Briefs no. 28. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33540.

Mansuri, Ghazala, and Vijayendra Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?* Policy Research Report. Washington, DC: World Bank Group. https://www.local2030.org/library/323/Localizing-development-does-participation-work-.pdf; or https://www.worldbank.org/en/research/publication/localizing-development-does-participation-work.

Manyika, James, Jake Silberg, and Brittany Presten. 2019. "What Do We Do About the Biases in AI?" *Harvard Business Review*, October 25, 2019. https://hbr.org/2019/10/what-do-we-do-about-the-biases-in-ai.

Marini, Alessandra, Claudia Rokx, and Paul Gallagher. 2017. *Standing Tall: Peru's Success in Overcoming its Stunting Crisis*. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/815411500045862444/Standing-tall-Perus-success-in-overcoming-its-stunting-crisis.

Márquez, Patricio V., and Blanca Moreno-Dodson. 2013. *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11971.

Márquez, Patricio V., and Blanca Moreno-Dodson. 2017. *Tobacco Tax Reform at the Crossroads of Health and Development: A Multisectoral Perspective*. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/824771507037794706/tobacco-tax-reform-at-the-crossroads-of-health-and-development-a-multisectoral-perspective.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, Christian Schuster, and Kim Sass Mikkelsen. 2018. *Civil Service Management in Developing Countries: What Works? Evidence from a Survey with 23,000 Civil Servants in Africa, Asia, Eastern Europe and Latin America*. London: UK Department for International Development. https://nottingham-repository.worktribe.com/output/1649287; or http://christianschuster.net/Meyer%20Sahling%20Schuster%20Mikkelsen%20-%20What%20Works%20in%20Civil%20Service%20Management.pdf.

Ministry of Health, Kingdom of Bahrain. 2021. *Coronavirus (COVID-19) Updates*. Last updated June 9, 2021. https://www.moh.gov.bh/COVID19/Details/4014.

Mona El-Chami. 2020. "What Does the Coronavirus Pandemic Mean for Supreme Audit Institutions?" World Bank *Governance for Development* blog (April 27). Accessed May 25, 2021. https://blogs.worldbank.org/governance/what-does-coronavirus-pandemic-mean-supreme-audit-institutions.

Moynihan, P. Donald, and Ivor Beazley. 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries. Directions in Development*. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/356081478497402740/Toward-next-generation-performance-budgeting-lessons-from-the-experiences-of-seven-reforming-countries.

National Foundation for Infectious Diseases. 2020. "The Impact of COVID-19 on US Vaccination Rates." *National Foundation for Infectious Diseases* (blog). Issue Brief, August 2020. Accessed May 24, 2021. Washington, DC: World Bank Group.

National Insurance Services, St. Vincent and the Grenadines. 2020. "Back2School Voucher Programme 2020" flyer. Facebook, July 20, 2020. https://www.facebook.com/nissvg/photos/a.3488597284500574/3767171436643156.

OECD. 2019. *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e4e1a40c-en; or https://www.oecd.org/fr/espagne/open-government-in-biscay-e4e1a40c-en.htm.

OECD. 2020. *Initial Budget and Public Management Responses to the Coronavirus (COVID-19) Pandemic in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/gov/budgeting/initial-budget-and-public-management-responses-to-covid19-in-oecd-countries.pdf.

OECD/ILO. 2017. *Better Use of Skills in the Workplace: Why It Matters for Productivity and Local Jobs*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264281394-en; or https://www.oecd-ilibrary.org/employment/better-use-of-skills-in-the-workplace_9789264281394-en.

Office of the President, Republic of Srpska. 2020. "Republic of Srpska President Addresses Deputies at Special Session of Republic of Srpska National Assembly." Press Release, speech to Deputies at the National Assembly of the Republic of Srpska, 12th Special Session, March 28, 2020. Accessed May 16, 2021. http://www.predsjednikrs.net/en/republic-of-srpska-president-addresses-deputies-at-special-session-of-republic-of-srpska-national-assembly.

Olena Tarasiuk. 2021. "New Initiatives in the Area of Digitalization of Social Sphere in Ukraine." Ministry of Social Policy of Ukraine, Eastern European Social Policy Network (EESPN) blog, accessed May 18, 2021. https://eespn.euro.centre.org/new-initiatives-in-the-area-of-digitalization-of-social-sphere-in-ukraine.

Osendarp, Saskia, Jonathan Akuoku, Robert Black, Derek Headey, Marie Ruel, Nick Scott, Meera Shekar, et al. 2020. *The Potential Impacts of the COVID-19 Crisis on Maternal and Child Undernutrition in Low and Middle Income Countries*. DOI: https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-123716/v1; or https://www.researchsquare.com/article/rs-123716/v1.pdf.

Ozer, Ceren, Danielle Bloom, Adolfo Martinez Valle, Eduardo Banzon, Kate Mandeville, Jeremias Paul, Evan Blecher, Susan Sparkes, and Sheena Chhabra. 2020. *Health Earmarks and Health Taxes: What Do We Know?* Health, Nutrition and Population Knowledge Brief. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/415911607500858658/pdf/Health-Earmarks-and-Health-Taxes-What-Do-We-Know.pdf; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34947.

Patrinos, Harry Anthony, Felipe Barrera-Osorio, and Juliana Guáqueta. 2009. *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2612; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2612/479490PUB0Role101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Pennings, Steven. 2021. "Cross-Region Transfer Multipliers in a Monetary Union: Evidence from Social Security and Stimulus Payments." *American Economic Review* 111(5): 1689–1719. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35532; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35532/aer.20190240.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Phub Gyem and Sonam Pem. 2020. *Build Bhutan Project Launched Today*. Bhutan Broadcasting Service (BBS) website, July 1, 2020. http://www.bbs.bt/news/?p=134143.

Pigato, Miria A. 2019. *Fiscal Policies for Development and Climate Action*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31051.

Pirlea, Florina, Umar Serajuddin, Divyanshi Wadhwa, Matthew Welch, and Andrew Whitby, eds. 2020. *Atlas of the Sustainable Development Goals 2020: From World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank. https://datatopics.worldbank.org/sdgatlas.

Platform for Collaboration on Tax. 2017. *MTRS Concept Note: Embarking on a Medium-Term Revenue Strategy (MTRS)*. https://www.tax-platform.org/sites/pct/files/publications/MTRS%20Concept%20Note%20-%20Feb%206%202017.pdf.

Platform for Collaboration on Tax. 2019. *PCT Progress Report 2018–2019*. Washington, DC: World Bank Group. https://www.tax-platform.org/sites/pct/files/publications/Platform-for-Collaboration-on-Tax-PCT-Progress-Report-2018-2019.pdf.

Pollitt, Christopher. 2003. "Joined-Up Government: A Survey." *Political Studies Review* 1(1): 34–49. https://doi.org/10.1111/1478-9299.00004.

Pongsapich, Amara, and Peter Brimble. 1999. "Assessing the Social Impacts of the Financial Crisis in Thailand." Paper presented at the "Finalization Conference: Assessing the Social Impact of the Financial Crisis in Selected Asian Developing Countries." June 17–18, 1999. Manila: Asian Development Bank.

Prichard, Wilson, Anna Louise Custers, Roel Dom, Stephen R. Davenport, and Michael Anthony Roscitt. 2019. *Innovations in Tax Compliance: Conceptual Framework*. Policy Research Working Paper No. WPS 9032. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/816431569957130111/Innovations-in-Tax-Compliance-Conceptual-Framework.

Rasul, Imran, and Daniel Rogger. 2017. "Management of Bureaucrats and Public Service Delivery: Evidence from the Nigerian Civil Service." *The Economic Journal* 128, no. 608 (August): 413–446. https://doi.org/10.1111/ecoj.12418.

Reeves, Aaron, Martin McKee, Sanjay Basu, and David Stuckler. 2014. "The Political Economy of Austerity and Healthcare: Cross-National Analysis of Expenditure Changes in 27 European Nations 1995-2011." *Health Policy* 115 (1): 1–8. DOI: 10.1016/j.healthpol.2013.11.008.

Republic of Indonesia. 2019. *Indonesia's Efforts to Phase-Out and Rationalise Its Fossil-Fuel Subsidies: A Self Report on the G-20 Peer Review of Inefficient Fossil Fuel Subsidies that Encourage Wasteful Consumption in Indonesia*. Jakarta: Ministry of Energy and Mineral Resources and Ministry of Finance, Republic of Indonesia. https://www.oecd.org/fossil-fuels/publication/Indonesia%20G20%20Self-Report%20IFFS.pdf.

Republic of Madagascar. 2020. *PLAN Multisectoriel D'Urgence Madagascar* (July 1, 2020). http://www.mef.gov.mg/dgep/page_personnalisee/index/news/118.

Republic of Rwanda. 2005. *National Nutrition Policy*. Ministry of Health website, October 2005. Kigali: Rwanda. https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2013/02/Rwanda-National-Nutrition-Policy-2005.pdf.

Rinzin, Yangchen C. 2020. "Tourism Stimulus Package to Benefit 2,436." *Kuensel* website, April 17, 2020. https://kuenselonline.com/tourism-stimulus-package-to-benefit-2436.

Robertson, Timothy, Emily D. Carter, Victoria B. Chou, Angela R. Stegmuller, Bianca D. Jackson, Yvonne Tam, Talata Sawadogo-Lewis, and Neff Walker. 2020. "Early Estimates of the Indirect Effects of the Coronavirus Pandemic on Maternal and Child Mortality in Low- and Middle-income Countries." *The Lancet Global Health* 8 (7): e901-e908. DOI: https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30229-1; or https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(20)30229-1/fulltext.

Romero, Mauricio, Justin Sandefur, and Wayne Sandholtz. 2020. "Outsourcing Education: Experimental Evidence from Liberia." *American Economic Review* 110, no. 2 (February): 364–400. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20181478.

Ruel, Marie T., Harold Alderman, and the Maternal and Child Nutrition Study Group. 2013. "Nutrition-Sensitive Interventions and Programmes: How Can They Help to Accelerate Progress in Improving Maternal and Child Nutrition?" *The Lancet* 382, no. 9891 (August): 536–551. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60843-0.

Saleem, Furqan Ahmad. 2016. *Mozambique Public Financial Management for Results Program: P124615 – Implementation Status Results Report: Sequence 4*. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/770311467296139502/Mozambique-Mozambique-Public-Financial-Management-for-Results-Program-P124615-Implementation-Status-Results-Report-Sequence-04.

Scaling Up Nutrition (SUN). 2020. *Budget Analysis for Nutrition: A Guidance Note for Countries (Updated 2020)*. https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2020/05/2020-Guidance-for-Budget-Analysis.pdf.

Shekar, Meera, Jakub Katietek, Julia Dayton Eberwein, and Dylan Walters. 2017. *An Investment Framework for Nutrition: Reaching the Global Targets for Stunting, Anemia, Breastfeeding, and Wasting*. Directions in Development Human Development. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/793271492686239274/An-investment-framework-for-nutrition-reaching-the-global-targets-for-stunting-anemia-breastfeeding-and-wasting.

Shekar, Meera, Jakub Kakietek, Mary R D'Alimonte, Hilary E Rogers, Julia Dayton Eberwein, Jon Kweku Akuoku, Audrey Pereira, Shan Soe-Lin, and Robert Hecht. 2017. "Reaching the Global Target to Reduce Stunting: An Investment Framework." *Health Policy Plan* 32, no. 5 (June): 657–668. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5406759; or doi: 10.1093/heapol/czw184.

Simson, Rebecca. 2012. *Following the Money: Examining the Evidence on 'Pro-Poor' Budgeting*. Background Note. Overseas Development Institute. https://cdn.odi.org/media/documents/7709.pdf.

States of Guernsey. 2020. "Steps Taken to Ensure Those Needing to Self-Isolate Can Make Sickness Benefit Claims." *Covid19.gov.gg* (website), March 11, 2020. Accessed May 16, 2021. https://www.gov.gg/article/176734/Steps-taken-to-ensure-those-needing-to-self-isolate-can-make-sickness-benefit-claims.

States of Guernsey. 2021. "Financial Support for Individuals." *Covid19.gov.gg* (website), last updated April 1, 2021. Accessed May 16, 2021. https://covid19.gov.gg/guidance/benefits.

Summan, Amit, Nicholas Stacey, Johanna Birckmayer, Evan Blecher, Frank J. Chaloupka, and Ramanan Laximinarayan. 2020. "The Potential Gains in Health and Revenue from Increased Taxation of Tobacco, Alcohol and Sugar-sweetened Beverages: A Model Analysis." *BMJ Global Health* 5:e002143. https://doi.org/10.1136/bmjgh-2019-002143.

The Task Force on Fiscal Policy for Health. 2019. *Health Taxes to Save Lives: Employing Effective Excise Taxes on Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverages*. https://www.bbhub.io/dotorg/sites/2/2019/04/Health-Taxes-to-Save-Lives.pdf.

UN. 2020. "COVID-19 Threatens Global Progress Against Malaria, Warns UN Health Agency." UN News website. https://news.un.org/en/story/2020/11/1078752.

UN. 2021. *Global Humanitarian Overview 2021*. New York: United Nations. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO-2021-Abridged-EN.pdf.

UN Inter-Agency Task Force on Financing for Development. 2019. *Financing for Sustainable Development Report 2019*. New York: United Nations. https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR2019.pdf.

UNFPA and UNIFEM. 2010. *Gender Responsive Bud-geting in Practice: A Training Manual*. New York: United Nations Population Fund and United Nations Development Fund for Women.

WHO. 2010. *Increasing Access to Health Workers in Remote and Rural Areas through Improved Retention: Global Policy Recommendations*. Geneva: World Health Organization. http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44369/9789241564014_eng.pdf;jsessionid=219B0B7F50715BE06C4A10ECEE28E583?sequence=1.

WHO. 2018. *Building Strong Public Financial Management Systems towards Universal Health Coverage: Key Bottlenecks and Lessons Learnt from Country Reforms in Africa*. Draft Technical Background Regional Workshop on Public Financial Management for Sustainable Financing for Health in Africa (September 25–28, 2018, Nairobi, Kenya). Geneva: World Health Organization. https://www.who.int/health_financing/events/pfm-for-health-in-africa.pdf.

WHO. 2020a. *Budgeting for results in health: key features, achievements and challenges in Peru*. Geneva: World Health Organization. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/333887/9789240004436-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

WHO. 2020b. "In WHO Global Pulse Survey, 90% of Countries Report Disruptions to Essential Health Services Since COVID-19 Pandemic." News Release. Geneva: World Health Organization, August 31, 2020. https://www.who.int/news/item/31-08-2020-in-who-global-pulse-survey-90-of-countries-report-disruptions-to-essential-health-services-since-covid-19-pandemic.

WHO. 2020c. *Pulse Survey on Continuity of Essential Health Services during the COVID-19 Pandemic: Interim Report, 27 August 2020*. Geneva: World Health Organization, August 27, 2020. https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-EHS_continuity-survey-2020.1.

WHO. 2020d. *The Potential Impact of Health Service Disruptions on the Burden of Malaria: A Modelling Analysis for Countries in Sub-Saharan Africa*. Geneva: World Health Organization. https://www.who.int/publications/i/item/9789240004641.

WHO. 2021. *Global Health Expenditure Database*. WHO website. Last updated May 20, 2021. https://apps.who.int/nha/database.

Wilichowski, Tracy, Adelle Pushparatnam, Elaine Ding, and Ezequiel Molina. 2020. *Building Back Better: Accelerating Learning When Schools Reopen, and What Kenya's Tusome Program Can Teach Us*. World Bank *Education for Global Development* blog, May 14, 2020. Accessed on May 17, 2021. https://blogs.worldbank.org/education/building-back-better-accelerating-learning-when-schools-reopen-and-what-kenyas-tusome.

World Bank. n.d. *COVID-19 High-Frequency Monitoring Dashboard*. Washington, DC: World Bank. https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/11/11/covid-19-high-frequency-monitoring-dashboard.

World Bank. 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR%202004%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

World Bank. 2014. *Pakistan—First Fiscally Sustainable and Inclusive Growth Development Policy Credit*. Washington, DC: World Bank Group.https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/177001468327379076/pakistan-first-fiscally-sustainable-and-inclusive-growth-development-policy-credit-project.

World Bank. 2016a. *Snapshot: Investing in the Early Years for Growth and Productivity*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/276471475756836740/pdf/108831-BRI-PUBLIC-WBGSnapshotBriefTEY201610516Spreads.pdf; or http://documents.worldbank.org/curated/en/276471475756836740/Snapshot-investing-in-the-early-years-for-growth-and-productivity.

World Bank. 2016b. *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf.

World Bank. 2017. *Policy & Procedure Framework: Development Policy Financing*. https://ppfdocuments.azureedge.net/b98d432b-7471-441b-9f39-36b7c380bd05.pdf; or https://policies.worldbank.org/en/policies/all/ppfdetail/b98d432b-7471-441b-9f39-36b7c380bd05.

World Bank. 2018a. "Increasing Investments in Human Capital–Why Revenue Policy Should Play a Major Role." *Topics in Domestic Revenue Mobilization*, Issue Note No. 1, December 2018.

World Bank. 2018b. *Mexico—Support to the Social Protection System in Health Project. Independent Evaluation Group, Project* Performance Assessment Report No. 124870 (June 19, 2018). Washington, DC: World Bank Group. https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ppar-mexicosocialprotection.pdf.

World Bank. 2018c. *The Human Capital Project.* Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30498/33252.pdf.

World Bank. 2018d. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28340.

World Bank. 2019. *High-Performance Health Financing for Universal Health Coverage: Driving Sustainable, Inclusive Growth in the 21st Century*. http://documents1.worldbank.org/curated/en/641451561043585615/pdf/Driving-Sustainable-Inclusive-Growth-in-the-21st-Century.pdf; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31930.

World Bank. 2020a. *Atlas of Sustainable Development Goals 2020: From World Development Indicators.* Washington, DC: World Bank. https://datatopics.worldbank.org/sdgatlas.

World Bank. 2020b. *Digital Cash Transfers in Times of COVID-19: Opportunities and Considerations for Women's Inclusion and Empowerment*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/378931596643390083/pdf/Digital-Cash-Transfers-in-Times-of-COVID-19-Opportunities-and-Considerations-for-Womens-Inclusion-and-Empowerment.pdf.

World Bank. 2020c. *Government Financial Reporting in Times of the COVID-19 Pandemic*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34792.

World Bank. 2020d. *Human Capital Index*. Washington, DC: World Bank Group. Last updated September 16, 2020. https://datacatalog.worldbank.org/dataset/human-capital-index.

World Bank. 2020e. *International Debt Statistics* 2021. Washington, DC: World Bank Group. https://data.worldbank.org/products/ids.

World Bank. 2020f. *Investing in Human Capital in Eswatini: A Framework for a Coordinated Multi-sectorial Approach*. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank. 2020g. *Protecting People and Economies: Integrated Policy Responses to COVID-19*. Policy Note. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33770/Protecting-People-and-Economies-Integrated-Policy-Responses-to-COVID-19.pdf?sequence=7&isAllowed=y; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33770.

World Bank. 2020h. *Role of Supreme Audit Institutions in Governments' Response to COVID-19: Emergency and Post Emergency Phases*. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank. 2020i. *The World Bank's Education Response to COVID-19.* Washington, DC: World Bank Group. https://pubdocs.worldbank.org/en/487971608326640355/External-WB-EDU-Response-to-COVID-Dec15FINAL.pdf.

World Bank. 2020j. *World Bank Launches 'Accelerator Program' to Improve Global Foundational Learning*. World Bank website, November 20, 2020. Accessed on May 17, 2021. https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/11/20/world-bank-launches-accelerator-countries-program-to-improve-global-foundational-learning.

World Bank. 2021a. *Bureaucracy Lab Surveys*. Washington, DC: World Bank Group. https://www.worldbank.org/en/research/dime/brief/Bureaucracy-Lab.

World Bank. 2021b. *Global Economic Prospects*, January 2021. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34710.

World Bank. 2021c. *International Debt Statistics* 2021. Washington, DC: World Bank Group. https://data.worldbank.org/products/ids; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34588/9781464816109.pdf.

World Bank. 2021d. "Medium-Term Debt Management Strategy (MTDS)." *Debt & Fiscal Risks Toolkit* website. Retrieved from: https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/mtds.

World Bank. 2021e. *Mozambique Public Financial Management for Results Program*. Washington, DC: World Bank Group. https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P124615.

World Bank. 2021f. *Senegal: Investing in the Early Years for Human Development*. Washington, DC: World Bank Group. https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P161332.

World Bank. 2021g. *Women, Business and the Law 2021*. Washington, DC: World Bank Group. DOI:10.1596/978-1-4648-1652-9; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35094/9781464816529.pdf.

World Bank. 2021h. *World Development Indicators (WDI)* online database. Last accessed on May 24, 2021. https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators.

World Bank. Forthcoming. *Results of the COVID-19 Health Financing Policy Response Survey*. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank and UNESCO. 2021. *Education Finance Watch 2021*. Washington, DC: World Bank. https://pubdocs.worldbank.org/en/507681613998942297/EFW-Report-2021-2-19.pdf.

Yosafzai, Aisha K., Muneera A. Rasheed, Arjumand Rizvi, Robert Armstrong, and Zulfiqar A. Bhutta. 2014. "Effect of Integrated Responsive Stimulation and Nutrition Interventions in the Lady Health Worker Programme in Pakistan on Child Development, Growth, and Health Outcomes: A Cluster-Randomised Factorial Effectiveness Trial." *The Lancet* 384, no. 9950 (October): 1282–1293. DOI: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)60455-4; or https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)60455-4/fulltext.

مشروع
رأس المال
البشري

albankaldawli.org/humancapital

مشروع
رأس المال
البشري

albankaldawli.org/humancapital

مجموعة البنك الدولي

حماية الناس والاستثمار فيهم