الصحة
في زمن
التقشف

عندما لا يكون هناك مجال لنمو الميزانيات العامة،
يمكن أن تساعد الضرائب الموجهة
والدعم الموجه في تحسين رفاه السكاني

رامانان لاكسميناريان وإيان باري

قد يكون تحسين الرعاية الصحية وزيادة عدد الأشخاص الأصحاء هدفا إنمائيا رئيسيا من أهداف المجتمع الدولي، إلا أن هناك قدرة محدودة على زيادة الإنفاق على الصحة في حد ذاتها حتى في الاقتصادات النامية سريعة النمو، ويرجع ذلك بشكل أساسي إلى صعوبة زيادة تحصيل الإيرادات الضريبية العامة.

وهذا القيد يعني أن أي أموال إضافية تخصص لوزارة الصحة يجب أن تأتي من بعض الوزارات أو المشروعات الحكومية الأخرى — وهو أمر صعب سياسيا، إن لم يكن مستحيلا، في الاقتصادات منخفضة الدخل والاقتصادات متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا.

ولحسن الحظ، تقع الكثير من العوامل الرئيسية التي تحدد صحة السكان — وما إذا كانت الصحة الجيدة موزعة بطريقة منصفة أو غير منصفة بين المواطنين — خارج نطاق نظام الرعاية الصحية، ويمكن أن يؤدي الإصلاح المبتكر للضرائب والدعم إلى تحقيق نتائج صحية أفضل دون زيادات كبيرة في الإنفاق على البرامج الرسمية المتعلقة بالصحة.

خارج النظام

ومن بين العوامل التي تقع خارج نطاق النظام الصحي الرسمي والتي تحدد الرفاه هي: إمكانية الحصول على المياه النظيفة والصرف الصحي النظيف وجودة الهواء، وإمكانية الوصول إلى المراحيض والحصول على الصابون والواقي الذكري واستخدامها؛ والقدرة على السير على الأقدام في الأحياء؛ ومعدلات تعاطي التبغ والكحول؛ والمدخول التغذوي، بما في ذلك استهلاك السكر والحبوب المكررة. ويمكن أن تتأثر العديد من هذه العوامل بالتغيرات في الضرائب أو التحولات في الدعم.

وعلى سبيل المثال، يمكن فرض ضرائب على السلع التي تضر بالصحة، بينما يمكن دعم السلع التي تفيد الصحة. ففي الهند، بلغ مجموع الدعم الخاص بالأغذية والأسمدة والبترول — وهي ثلاث سلع أولية قد تكون لها تأثيرات مباشرة وغير مباشرة كبيرة على الصحة — حوالي ٥٢ مليار دولار في ٢٠١٢–٢٠١٣ و٣٥ مليار دولار في ٢٠١٥–٢٠١٦ (راجع الرسم البياني). وشكل الدعم في ٢٠١٥–٢٠١٦ حوالي ضعف ما أنفقته الدولة والحكومات المحلية بشكل مباشر على الصحة. ويمكن أن تُحسن الضرائب والرسوم الصحة العامة للسكان عندما تُفرض على السلع الأولية — مثل الكحول، والتبغ، والملح والسكر — التي تضر بصحة الإنسان. ويمكن تخفيض الدعم على سلع أولية مثل السكر، والديزل، والكيروسين، والفحم، وإعادة توجيه الوفورات إلى أغذية مغذية ومصادر الطاقة النظيفة. ويمكن أن تدعم الحكومات الغاز الطبيعي المُسال، بدلا من الكيروسين للطهي، والفاكهة، ومنتجات الألبان، ومصادر البروتين اللازمة للتغذية (راجع الجدول).

تحسين الصحة

يمكن أن تحول الضرائب دون حدوث أضرار صحية، بينما يمكن أن يشجع الدعم السلوكيات المفيدة.

المنتج	عوامل المخاطر	النتيجة	طريقة تغيير مسار الخطر	
التبغ	التدخين، والمضغ	السرطان، وأمراض القلب	ضريبة	−
الكحول	القيادة في حالة سُكر، والممارسات الجنسية غير المأمونة	حوادث المرور، والأمراض السرطانية، وأمراض الكبد، والعدوى المنقولة جنسيا	ضريبة	−
الواقي الذكري	الممارسات الجنسية غير المأمونة	العدوى المنقولة جنسيا	دعم	+
اللقاحات	الحصبة، ومرض المكوّرات الرئوية، وأمراض أخرى يمكن الوقاية منها	الأمراض المعدية	دعم	+
الأدوية اللازمة لعلاج الأمراض المعدية	نقص العلاج	فيروس نقص المناعة البشرية، والسل، والملاريا، والعدوى البكتيرية	دعم	+
المواد التي تساعد على التشخيص السريع للسل	عدم القدرة على التشخيص	السل	دعم	+
الملح	ارتفاع ضغط الدم	السكتة الدماغية	ضريبة	−
المشروبات المحلاة بالسكر	السمنة	السرطان، وأمراض القلب، والسكري	ضريبة	−
الحبوب الغذائية	السمنة	السكري	ضريبة	−
الدهون غير المشبعة	السمنة	أمراض القلب، والسكري	ضريبة	−
وقود زيت الديزل	تلوث الهواء	داء الانسداد الرئوي المزمن	ضريبة	−
الغاز البترولي المسال كبديل للكيروسين في الطهي	تلوث الهواء (سيؤدي التحول إلى الحد منه)	السل، وداء الانسداد الرئوي المزمن	دعم	+

المصدر: تجميع المؤلفين.

الصور: ISTOCK/MAUDIB;DIDECS; FRANCISBLACK;SAMOHIN; KRASYUK;SEZERYADIGAR;MALERAPASO

الدروس المستفادة بشأن الضرائب

فرضت الحكومات منذ سنوات بعيدة ضرائب على التبغ والكحول، وهناك دورس عديدة يمكن استخلاصها من تجاربها في استخدام الرسوم للتأثير على السلوك الصحي:

- يجب أن تكون الضرائب، وما يصاحبها من زيادات في الأسعار، كبيرة لتحقيق التغيرات المنشودة في الاستهلاك. ويمكن أن تكون الضرائب الانتقائية، وتعديلاتها الدورية لمواكبة التضخم، فعالة.
- ويجب أن تمنع الحكومات الجهود المحلية والإقليمية الرامية إلى التهرب من دفع الضرائب، وذلك من خلال سد الثغرات ومكافحة التهريب والغش، لأن الزيادات الضريبية الكبيرة مهمة جدا في تحقيق النتائج. وعلى الصعيد الإقليمي، يجب تنسيق عمليات صنع السياسات وإنفاذها، لا سيما تلك المتعلقة بمنتجات التبغ، التي يكون من السهل جدا نقلها والاتجار غير المشروع بها.
- ويجب أن تأخذ عملية تصميم الضرائب في الاعتبار مجموعة المنتجات ذات الصلة والتغيرات التي قد يحدثها المستهلكون في الاستهلاك في حالة فرض الضريبة على منتج واحد فقط — على سبيل المثال، إذا فُرضت ضريبة على المشروبات المحلاة بالسكر، قد يلجأ المستهلكون بدلا من ذلك إلى تناول الوجبات الخفيفة المملحة عالية الدهون إذا لم تفرض على هذه الوجبات ضرائب.
- ويميل الشباب والسكان ذوو الدخول المنخفضة إلى الاستجابة أكثر من الفئات الأخرى إلى الزيادات في أسعار الأغذية والمشروبات غير الصحية، والتبغ، والكحول.

- ويمكن النظر في تخصيص جزء من الإيرادات لتمويل برامج الدعم التي تحسن التغذية، ونوعية الهواء، وأسلوب الحياة النشط من أجل تقليل الإصابة بأمراض القلب، والسكتة الدماغية، والسكري.

ومن منظور اقتصادي، فإن فرض ضرائب على التبغ والكحول والسكر لا يبرره فقط التصدي للتأثيرات السلبية الناجمة عن سوء استخدام تلك السلع على المجتمع، بل تبرره أيضا زيادة الإيرادات الحكومية. وقد أوضحنا في الأعمال السابقة أن مكون زيادة الإيرادات من الضريبة المثلى على الكحول قد يكون بنفس حجم المكون الذي يحد من التأثيرات السلبية الناجمة عن إساءة تعاطي الكحول، أو أكبر منه (دراسة Parry, West, and Laxminarayan 2009). وبالتالي، فإن الاعتبارات المالية يمكن أن تعزز بشكل كبير جدوى فرض ضرائب مرتفعة على الكحول. وبالمثل، فإن إعادة توجيه الدعم يمكن أن يعطي للبلدان التي تواجه قيودا على رفع الضرائب الأخرى بعض المجال لزيادة الإنفاق.

وتُدعم المواد الغذائية التي تؤدي إلى السمنة — بما في ذلك الحبوب المكررة مثل الدقيق الأبيض والأرز الأبيض — بشكل كبير في بلدان كثيرة. ومع زيادة معدلات السمنة، ينبغي إعادة توجيه هذا الدعم نحو تحسين المحتوى التغذوي للأغذية المدعمة. ففي الهند، أصبح الإنتاج والاستهلاك من البقول (البقوليات المجففة أساسا) في حالة ركود، بينما ازداد إنتاج الحبوب الغذائية والسكر. ومن المتوقع أن تنفق الحكومة في الهند ٢٥ مليار دولار في السنة لدعم الحبوب الغذائية بموجب قانون الأمن الغذائي الوطني الصادر في عام ٢٠١٣. وبينما يمكن أن يؤدي هذا الدعم إلى تحسين الأمن الغذائي لبعض الأسر المعيشية، فإن إنفاق هذه الأموال على الدعم العام للبقول والفاكهة والخضروات والألبان سيكون له أثر إيجابي أكبر بكثير على التغذية.

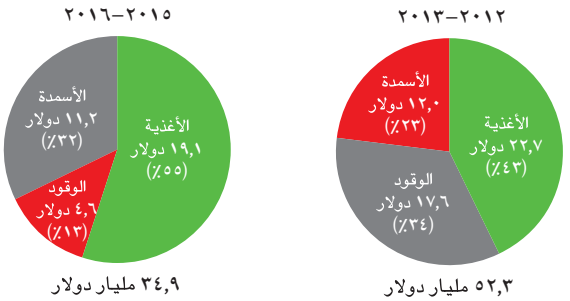
الهواء النظيف مهم

إن المواد التي يأكلها أو يشربها أو يدخنها المستهلكون ليست وحدها التي يمكن أن تضر بالصحة والتي يمكن تعديل تأثيراتها عن طريق الضرائب والدعم. وتدعم كل البلدان تقريبا الفحم، والبنزين، والديزل — وتعد هذه الأنواع من الوقود الأحفوري المواد الرئيسية لانبعاثات الجسيمات، التي تتسبب في الإصابة بعدوى الجهاز التنفسي السفلي، وداء الانسداد الرئوي المزمن، والأمراض السرطانية، وأمراض القلب، وتفاقم مخاطر الإصابة بالسل. ووفقا لتقرير صادر عن صندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٥ بعنوان "ما هو حجم الدعم المقدم للطاقة على مستوى العالم؟"، أنفقت الحكومات ٥,٣ تريليون دولار في ٢٠١٥ لدعم الطاقة — وهو ما يعادل ٦,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي العالمي. وتجاوز دعم الطاقة

الإنفاق على الدعم

أنفقت الهند حوالي ٣٥ مليار دولار لدعم الأغذية، والأسمدة، والبترول في٢٠١٥–٢٠١٦، وهو ما يتجاوز بكثير ما أنفقته الدولة والحكومات المحلية على الصحة بشكل مباشر، الذي تبلغ قيمته زهاء ١٨ مليار دولار.

(مليارات الدولارات)



المصدر: حسابات المؤلفين.

ملحوظة: يتضمن دعم الوقود في ٢٠١٢–٢٠١٣ دعما كبيرا للديزل، الذي ألغي تنظيم سعره في أكتوبر ٢٠١٤. وكان دعم الديزل يشكل أكثر من نصف مجموع دعم الوقود. وفي الفترة ٢٠١٥–٢٠١٦، كان دعم الوقود يوجه أساسا إلى الغاز الطبيعي المسال المحلي (الغاز البترولي المسال المتاح في أوعية يُعاد تعبئتها كوقود للمطابخ) والكيروسين. وكان سعر الصرف قدره ٥٥ روبية مقابل الدولار في ٢٠١٢–٢٠١٣ و٦٥ روبية مقابل الدولار في ٢٠١٥–٢٠١٦.

الإنفاق العام على الصحة والتعليم في بلدان كثيرة — بما في ذلك بنغلاديش وإندونيسيا وباكستان. وانخفض الدعم في الفترة الأخيرة، على الرغم من أن جزءا كبيرا من ذلك يرجع إلى الانخفاض العالمي في أسعار الديزل خلال السنوات الخمس الماضية. ويمكن أن يؤدي إعادة تخصيص دعم الوقود وتوجيهه إلى الوقود النظيف وإلغاء الدعم على الأنواع الأقل نظافة إلى تحسين صحة السكان بشكل كبير ومساعدة الحكومات التي تعاني من نقص الموارد المالية.

المعوقات

هناك مجموعتان من الضغوط التي تحول دون استخدام الضرائب والدعم كأدوات للسياسات في مجال الصحة. أولا، غالبا ما يصور إلغاء الدعم وفرض الضرائب على أنهما إجراءان يتعارضان مع مصالح الفقراء ولا يحظيان بشعبية سياسية كبيرة. غير أن العبء الصحي والاقتصادي للتبغ والكحول يتحمله الفقراء أكثر من غيرهم. وفي جميع أنحاء العالم، تعتبر أمراض القلب والسكتة الدماغية السببين المؤديين إلى تكبد نفقات كارثية، وتعتبر هذه النفقات في بعض البلدان مثل الهند هي السبب الرئيسي في وقوع الأسر في الفقر (دراسة Doorslaer and others 2006).

وهناك جانب آخر للقلق هو أن إلغاء الدعم الزراعي سيلحق الأذى بالمزارعين وصغار المصنعين، بما في ذلك

في جميع أنحاء العالم، تُعتبر أمراض القلب والسكتة الدماغية السببين المؤديين إلى تكبد نفقات كارثية

هؤلاء الذين يصنعون السجائر الرقيقة الملفوفة منخفضة التكلفة يُطلق عليها اسم "بيديس". وفي حين أن مزارعي قصب السكر والتبغ يحققون دخلا ماليا جيدا في بلدان كثيرة، فلا يتمثل الحل في وقف نشاطهم التجاري، ولكن مساعدتهم في الانتقال إلى زراعة محاصيل غير ضارة بالصحة البشرية. ويمكن أن يؤدي تخصيص الإيرادات الضريبية وإعادة توجيه الدعم نحو سياسات المالية العامة التي تحسن الصحة إلى تحقيق منافع مزدوجة. ولكن للقيام بذلك، يجب على صناع السياسات توضيح أسباب زيادة الضرائب وإعادة تخصيص الدعم وتوضيح كيف سيتم تعويض المتضررين من هذه التغيرات في السياسات لضمان عدم تعريض سبل عيشهم للخطر.

وعلى البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل أن تتعامل مع الأعباء المتنامية الناجمة عن انتشار الأمراض غير السارية — بما في ذلك أمراض السرطان والقلب — ومواصلة التصدي لأمراض الطفولة والأمراض المعدية. فكلما نمت البلدان، كلما زادت الاحتياجات الصحية لسكانها. وعن طريق استخدام حوافز اقتصادية لتعديل المحددات الاجتماعية للصحة، قد تحقق البلدان تحسينات مهمة دون تكبد تكاليف باهظة. FD

رامان لاكسمينارايان هو مدير مركز ديناميكيات واقتصاد وسياسات الأمراض. **وإيان باري** هو خبير سياسة المالية العامة البيئية الرئيسي في إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

المراجع:

Parry, Ian W. H., Sarah E. West, and Ramanan Laxminarayan. 2009. "Fiscal and Externality Rationales for Alcohol Policies." *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 9 (1).

van Doorslaer, Eddy, and others. 2006. "Effect of Payments for Health Care on Poverty Estimates in 11 Countries in Asia: An Analysis of Household Survey Data." *Lancet* 368 (9544): 1357–64.

الصورة: ISTOCK/NASTCO; CHONESS