

الوصول إلى القراء

أدلة جلية من إفريقيا توضح مدى صعوبة توجيه جهود مكافحة الفقر توجيهاً حسناً
كايتنين براون ومارتن رافاليون ودومينيك فان دي وال

جنوب الصحراء — وهي أفق مناطق العالم وفقاً لمعظم المقاييس — لتحديد القراء على نحو موثوق.

تحديد الأسر الفقيرة

كثيراً ما تتسم عملية تحديد الأسر الفقيرة بالتعقيد بسبب نقص البيانات الموثوقة. ومن الصعب، بل ربما من المستحيل، في كثير من الحالات تقييم المستويات المعيشية لجميع أفراد السكان. ففي البلدان الأعلى دخلاً، تساعد سجلات ضرائب الدخل في تحقيق ذلك. إلا أن السجلات الضريبية لا تشكل خياراً قابلاً للتطبيق في كثير من الاقتصادات النامية، نظراً لأن كثيراً من الأسر يعملون في القطاع غير الرسمي أو في الزراعة التقليدية. وكثيراً ما تواجه الحكومات عوائق بسبب القيود المفروضة على حفظ السجلات اللازمة لقياس جميع الدخول بشكل موثوق، ويمكن أن تكون هذه القيود شديدة في البلدان الفقيرة. وبالإضافة إلى ذلك، قد لا تشكل البيانات على مستوى الأسر مؤشراً جيداً للمستويات معيشة الأفراد داخل الأسرة. ولمحاولة التغلب على هذه العقبة، بدأت الحكومات في جميع أنحاء العالم تتحول على نحو متزايد إلى استخدام شكل من أشكال الاختبارات بمؤشرات بدائلة لتحديد الأسر الفقيرة. وال فكرة بسيطة، حيث تعطى لكل أسرة درجة استناداً إلى مجموعة (صغريرة عادة) من خصائص الأسر التي يمكن ملاحظتها بسهولة والتي تشير إلى ما إذا كانت الأسرة فقيرة. ويمكن أن تشتمل هذه الخصائص على حجم الأسرة، و الجنس رب الأسرة، والتكون الديمغرافي للأسرة، ونوع المسكن الذي تعيش فيه الأسرة، والمواد التي صنع

ما يقال إن فجوة الفقر الإجمالية في العالم — أي المبلغ النقطي الإجمالي الذي يقع على أساسه جميع القراء تحت خط الفقر — متواضعة إذا ما استخدمنا خطوط فقر مماثلة لتلك المستخدمة في البلدان منخفضة الدخل. وعلى سبيل المثال، كتبت آني لاوري في مقالاتها المنشورة في مجلة نيويورك تايمز في ٢٣ فبراير ٢٠١٧ أن «أحد التقديرات الحديثة... أشار إلى أن فجوة الفقر العالمية... تناهز ما ينفقه الأميركيون على تذكرة اليانصيب كل عام، ونحو نصف ما ينفقه العالم على المعونة الخارجية». ويُستدل في بعض الأحيان أن القضاء على الفقر العالمي — أي رفع جميع فقراء العالم إلى خط الفقر الدولي الذي يفصل القراء عن غير القراء — لا يستلزم إلا مبالغ متواضعة من المال.

غير أن القضاء على الفقر أصعب بكثير من الحجم الذي يمكن أن تشير إليه فجوة الفقر الإجمالية. فمن الصعب للغاية تحديد القراء وحجم فقرهم. وبالتالي يمكن أن تكون التقديرات الواردة في مجلة نيويورك تايمز بعيدة عن الواقع تماماً. ويظل بعض القراء الحقيقيين في حاجة إلى المال في حين تصل الأموال إلى يد آخرين. ونظراً لقصور المعلومات المتعلقة بمستويات المعيشة، يمكن أن يتزايد المبلغ المالي اللازم للقضاء على الفقر بسرعة كبيرة. وقد حاولنا تقييم مدى كفاية البيانات المتاحة عادة والتي يستخدمها صناع السياسات بانتظام في إفريقيا



التي تناولناها بالدراسة، يمكن تقليل معدل الخطأ المرتبط بإدراج الأسر إلى النصف على الأقل. أما الخبر السيء فهو أن ذلك يأتي على حساب استبعاد القراء بشكل كبير. وعندما يكون الهدف هو الحد من الفقر، ينبغي أن يشعر صناع السياسات بالقلق إزاء الاستبعاد.

ومن الأسباب الرئيسية لارتفاع معدلات خطأ الاستبعاد هو أن الاختبارات القياسية بمؤشرات بديلة لا تعمل بشكل جيد بالقرب من طيفي منحني توزيع استهلاك الأسر. وكثيراً ما تؤدي الخصائص الإحصائية لهذه الطريقة إلى تقدير المستويات المعيشية للقراء بأعلى من قيمتها (وتقديرها بأقل من قيمتها للأغنياء). وعندما تقارن استهلاك الأسر الفعلي بالقيم المتوقعة من الاختبارات بمؤشرات بديلة، يتضح مدى أهمية هذه المبالغة في التقدير. ومن حيث الاستهلاك الفعلي لأفقر 20% من الأسر، تنتج الاختبارات بمؤشرات بديلة قيماً متوقعة أعلى بنسبة 50% إلى 100% من الاستهلاك الفعلي. ويعني ذلك أن القياس يغفل عدداً كبيراً من الأسر الفقيرة في جميع البلدان تقريباً: في المتوسط، يحسب الاختبار 80% من الأسر الفقيرة على أنها غير فقيرة، ويحسب 40% من الأسر غير الفقيرة على أنها فقيرة.

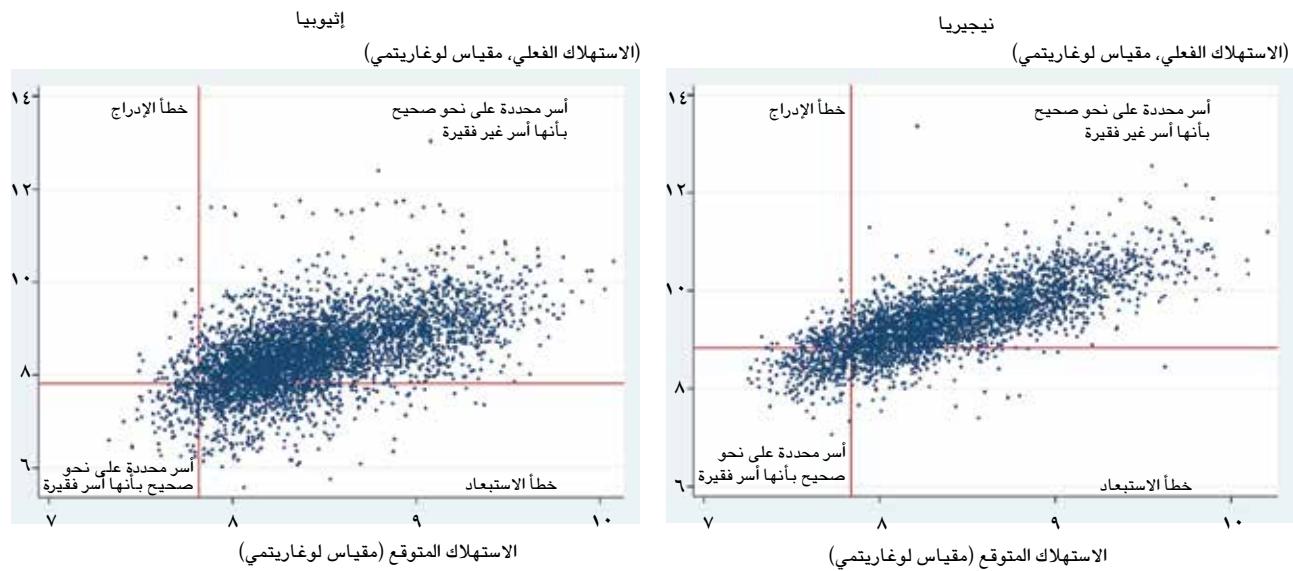
منها المسكن، والأصول التي تملکها الأسرة (على سبيل المثال، ما إذا كانت الأسرة تمتلك أغراضًا أساسية مثل راديو أو هاتف). ويعطى كل من هذه الخصائص وزناً ترجيحياً استناداً إلى علاقتها الإحصائية الملاحظة باستهلاك الأسرة استناداً إلى المسح لعينات تمثيلية على الصعيد الوطني.

ودار كثير من النقاش بين الباحثين والممارسين حول فعالية الاختبارات بمؤشرات بديلة (أي، ما مدى جودة الاستعاضة بالسمات عن الأدلة المباشرة للدخل أو الاستهلاك). فيزعم المؤيدون أنها طريقة موثوقة، في حين يقول المنتقدون إن هذا المنهج يقدم تنبؤات غير مرضية عن هو فقير ومن هو غير فقير. كما أثيرت شواغل إزاء نقص الشفافية والانقسام داخل المجتمعات المحلية، حيث تُعامل الأسر المماثلة معاملة مختلفة جداً استناداً إلى درجة غير مفهومة في اختبار بمؤشرات بديلة.

ونكشف على دراسة أداء هذه الطريقة الشهيرة في عدد من البلدان الإفريقية. وتشير نتائجنا إلى نقاط القوة والضعف لهذه الطريقة. والخبر المطمئن هو أن الاختبارات بمؤشرات بديلة يمكن أن تحد كثيراً من إدراج الأسر غير الفقيرة في برنامج لمكافحة الفقر، وفي معظم الحالات

مؤشرات ضعيفة للتنبؤات

في نيجيريا وإثيوبيا، تعمل الاختبارات بمؤشرات بديلة بشكل أفضل في استبعاد الأسر غير الفقيرة من برامج مكافحة الفقر بدلًا من تحديد الأسر الفقيرة. وتحدد أخطاء مماثلة في معظم البلدان منخفضة الدخل.



المصدر: دراسة 22919 "A Poor Means Test? Econometric Targeting in Africa," NBER Working Paper. ملحوظة: الخطوط الحمراء تمثل خط الفقر الذي يفصل أنني ٢٠٪ من الأسر من حيث معدلات الاستهلاك (فقيرة) عن تلك التي تعتبر غير فقيرة. ويقع خط الإدراج (الربع الأيسر الأعلى) عندما يتم تحديد إحدى الأسر غير الفقيرة بأنها فقيرة. وتقع خط الاستبعاد (الربع الأيمن الأسفل) عندما يتم تحديد إحدى الأسر الفقيرة على نحو غير صحيح بأنها أسرة غير فقيرة. وتستخدم الاختبارات بمؤشرات بديلة خصائص الأسر بدلًا من وثائق الدخل أو الاستهلاك لتحديد ما إذا كانت الأسرة تعتبر فقيرة. وتحول بيانات الاستهلاك إلى قاعدة لوغاريمية لتحسين التمثيل.

الأبسط هذه خيارات مفضلاً من حيث خفض الفقر بالنسبة لميزانية معينة.

تحديد الأفراد الفقراء

حتى وإن أمكن استهداف الأسر الفقيرة بشكل صحيح، يظل من غير الواضح ما إذا كان ذلك يضمن الوصول إلى الأفراد الفقراء، فالقرن حرماني فردي، ولكنك تقيس في كل الأوقات تقريباً باستخدام بيانات الأسر. وعادة، يفترض أن يكون كل فرد من أفراد الأسر الفقيرة فقيراً، وكل فرد من أفراد الأسر غير الفقيرة غير فقير.

ولكن المقاييس واسعة الاستخدام القائمة على الأسر قد لا تتحقق نتائج جيدة في تحديد الأفراد المحمومين الذين قد لا يستهلكون إلا حصة ضئيلة نسبياً من الاستهلاك الإجمالي للأسرة أو يواجهون عوائق في الحصول على فرص خارج نطاق الأسرة — بما في ذلك الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية والمالية. ويمثل نقص البيانات عن الفقر على مستوى الأفراد عائقاً كبيراً أمام دراسة مدى وصول برامج مكافحة الفقر التي تستهدف الأسر الفقيرة إلى الأشخاص الفقراء. ولا يتم جمع بيانات استهلاك الأفراد بسهولة، ومن الصعب تحديد كيفية اقتسام الدخل الذي يكتسبه الأفراد مع أفراد الأسرة الآخرين. وعلى سبيل المثال، في أسرة لا يعمل فيها سوى فرد واحد، يمكن اقتسام الدخل بالتساوي بين جميع أفرادها، أو قد يحصل فرد واحد منها على نصيب غير متناسب. وقد يعاني أفراد معينون داخل الأسرة، مثل كبار السن أو الأيتام، من التمييز. وبالتالي، يمكن أن تجد أفراداً غير فقراء يعيشون في أسر فقيرة وأفراداً فقراء يعيشون في أسر غير فقيرة.

وبالنسبة للبلدين في دراستنا، وهما إثيوبياً ونيجيرياً، يُظهر الرسم البياني العلاقة بين الاستهلاك الفعلي والدرجات باستخدام الاختبارات القياسية بمؤشرات بديلة. وفي البلدين، هناك علاقة موجبة قوية بين درجات الاختبار بمؤشرات بديلة والاستهلاك الفعلي، وأغلب الأسر التي تعتبر غير فقيرة استناداً إلى الدرجة التي حصلت عليها جاء تصنيفها صحيحاً. ولكن توجد أخطاء استبعاد كبيرة، لا سيما في حالة إثيوبيا، حيث تم تحديد ٩٥٪ من الفقراء على أنهما غير فقراء (مقارنة بنسبة ٥٥٪ في حالة نيجيريا). غير أنه بالنسبة للبلدين، وكذلك بالنسبة لجميع البلدان الواردة في الدراسة، من الواضح أن المتغيرات البديلة الشائعة الاستخدام لا تبني بلاءً حسناً في تمييز الأسر الفقيرة عن غيرها.

وفي حالة تحديد ميزانية ثابتة، نخلص إلى أن الشكل الموحد من الاختبارات بمؤشرات بديلة يخفض معدل الفقر بنسبة ضئيلة في المتوسط مقارنة بدخل أساسى معمم، يحصل فيه الجميع على نفس التحويلات، سواء كانوا من الفقراء أو الأغنياء أو متواسطي الدخل. ويمكن تحقيق نفس النتائج الجيدة للاختبارات بمؤشرات بديلة عن طريق إجراء تحويلات موحدة استناداً إلى عدد قليل من خصائص الأسر، مثل جنس رب الأسرة أو ما إذا كان لدى الأسرة أطفال صغار. وبالفعل، عند مراعاة حالات التأخر الطويلة غالباً في تنفيذ الاختبارات بمؤشرات بديلة وتغيير ظروف الأسر، يكون أداء أساليب الاستهداف الأبسط أفضل في المتوسط في خفض معدل الفقر. وعند مراعاة تكاليف بناء وتنفيذ الاختبارات بمؤشرات بديلة، ربما تكون أساليب الاستهداف

يمكن أن نجد أفراداً غير فقراء يعيشون في أسر فقيرة وأفراداً فقراء يعيشون في أسر غير فقيرة.

تعرض لمخاطر صحية مماثلة. ونخلص إلى وجود أدلة تتسق مع هذا التفسير باستخدام بيانات عن حالات المرض بين الأطفال في مختلف توزيعات ثروات الأسر.

لا يوجد حل سهل

لا تمثل المعلومات بالطبع العامل الوحيد الذي يؤثر على سياسات مكافحة الفقر، إذ يتبعن كذلك مراعاة القيود التي تواجهه ميزانيات الحكومات (التي تعكس أيضاً قدرة الحكومات على زيادة الإيرادات)، وتأثيرات الحوافز (مثلاً عندما يغير غير الفقراء سلوكهم للحصول على منافع موجهة إلى الفقراء)، والاقتصاد السياسي (عندما لا يدعم بعض الأفراد غير الفقراء الجهد الراهنية إلى مساعدة الفقراء). ولكن لا يمكن إنكار أن المعلومات تمثل قيداً مهمـاً. وعلى صناع السياسات أن يضعوا توقعات واقعية بشأن ما يمكن إنجازه في ضوء موثوقية البيانات المتاحة.

وتشير نتائجنا إلى أن مصادر البيانات القياسية عن الفقر ليست فعالة جداً في تحديد الأسر الفقيرة أو الأفراد الفقراء. وللوصول إلى النساء والأطفال الذين يعانون من نقص التغذية، يتبعن عند إجراء أي تدخل على مستوى السياسات إما الحصول على مزيد من المعلومات الفردية أو تنفيذ تغطية أوسع من السياسات الموجهة توجيهها دقيقاً إلى الأسر الفقيرة. ويصبح ذلك الأمر تماماً في البلدان التي تزيد فيها معدلات نقص التغذية.

وهناك إمكانية لاستخدام بيانات أفضل وأساليب أفضل. ولكن فكرة القضاء على الفقر بسهولة عن طريق التحويلات حسنة التوجيه إنما هي فكرة مفرطة في التفاؤل. ويوضح ذلك الأمر حتى قبل أن نبدأ في التفكير في آثار الحوافز العكسية (الخطيرة ربما) التي يمكن أن تترتب على هذه السياسة. FD

كايتلين براون هو مرشح لدرجة الدكتوراه **ومارتن رافالليون** أستاذ الاقتصاد ببرنامـج إدمونـد دـ. فيلانـي بجامعة جورج تاون. **ودومينيك فان دي وال** هو خبير اقتصادي رئيسي في مجموعة بحوث التنمية في البنك الدولي.

يستند هذا المقال إلى ورقة العمل المععنونة «*A Poor Means Test? Econno-metric Targeting in Africa*»، الصادرة في عام ٢٠١٦ عن المكتب الوطني للبحوث الاقتصادية، وكذلك إلى ورقة العمل بحوث السياسات المععنونة *Are Poor Individuals Mainly Found in Poor Households? Evidence Using Nutrition Data for Africa*»، الصادرة في عام ٢٠١٧ عن البنك الدولي، وكلاهما من إعداد مؤلفي هذا المقال.

وتتمثل حالة التغذية أحد أبعاد الرفاهية الفردية التي تدل على الفقر ويمكن ملاحظتها في كثير من المسوحـات. وقد أجرينا دراسة شاملة عن العلاقة بين ثروة الأسرة (مقيسة إما بمؤشر الأصول المملوكة أو نصيب كل فرد من استهلاك الأسرة) وبين حالة التغذية في ٣٠ بلداً في إفريقيا جنوب الصحراء باستخدام المسوحـات الديمغرافية والصحـية.

وخلصنا إلى وجود علاقة قوية معقولة بين ثروة الأسرة ومؤشرات نقص التغذية بين النساء والأطفال — أي أن حالات نقص التغذية تميل إلى الانخفاض مع زيادة ثروة الأسرة. ومع ذلك، فإن نحو ثلاثة أرباع النساء اللواتي يعانون من نقص الوزن والأطفال الذين يعانون من نقص التغذية لا يقعون في نسبة العشرين في المائة لأفراد الأسر. ولا يقع نحو نصفهم في نسبة الأربعين في المائة الأقلـ. وبالإضافة إلى ذلك، فإن البلدان التي تشهد معدلـات أعلى لنقص التغذية هي غالباً تلك التي تكون فيها نسبة أكبر من الأفراد الذين يعانون من نقص التغذية من أسر غير فقيرة. وهناك تفسيرات محتملة عديدة لهذه النتائج. ولم يتمـثـبـ أن الاختلال الديمغرافي بين الأسر الفقيرة وغير الفقيرة يمثل عاماً مهماً، مثل أن يكون للأسر الفقيرة عدد أطفال أكبر من الأسر غير الفقيرة. وفي حين أن أخطاء القياس واردة بالتأكيد، فلا تشير الاختبارات التي أجريـناها إلى أن هذا هو السبب الرئيسي للنتائج التي توصلنا إليها.

وتسـهمـ عدم المساواة داخل الأسرة الواحدة في تفسـيرـ سـبـبـ أنـ نـسـبةـ كـبـيرـةـ مـنـ النـسـاءـ وـالأـطـفالـ الـذـينـ يـعـانـونـ مـنـ نـقـصـ التـغـذـيـةـ يـنـتـمـيـونـ لـأـسـرـ غـيرـ فـقـيرـةـ. وـنـخـلـصـ إـلـىـ أـنـ نـسـبةـ كـبـيرـةـ مـنـ النـسـاءـ وـالأـطـفالـ الـذـينـ يـعـانـونـ مـنـ نـقـصـ التـغـذـيـةـ يـعـيـشـونـ فـيـ أـسـرـ لـاـ يـعـانـيـ فـيـهـاـ رـبـ الـأـسـرـ الذـكـرـ يـعـانـيـ مـنـ نـقـصـ الـوـزـنـ وـأـفـرـادـ الـأـسـرـ الـآخـرـونـ لـاـ يـعـانـونـ مـنـهـ فـيـ بـعـضـ الـأـحـيـانـ.

غير أن عدم المساواة داخل الأسرة ليس إلا جزءـاـ منـ التـفـسـيرـ. وـيـتـبـعـ ذـلـكـ عـنـدـمـاـ نـجـرـيـ حـسـابـاتـناـ مـرـةـ أـخـرىـ باـفـتـراضـ عـدـمـ وـجـودـ تـفـاـوتـ دـاخـلـ الـأـسـرـ (يـعـطـيـ كـلـ فـردـ مـنـ أـفـرـادـ الـأـسـرـ حـالـةـ تـغـذـيـةـ مـتوـسـطـةـ لـلـأـسـرـ). وـحتـىـ فـيـ هـذـهـ الـحـالـةـ، نـخـلـصـ إـلـىـ أـنـ نـسـبةـ كـبـيرـةـ مـنـ النـسـاءـ وـالأـطـفالـ الـذـينـ يـعـانـونـ مـنـ نـقـصـ التـغـذـيـةـ لـاـ يـعـيـشـونـ فـيـ أـسـرـ فـقـيرـةـ عـلـىـ النـحـوـ المـحـدـدـ فـيـ بـيـانـاتـ الـمـسـوحـ. وـبـيـدـوـ أـنـ يـرـجـعـ ذـلـكـ إـلـىـ أـنـ الـأـسـرـ الـفـقـيرـةـ وـغـيرـ الـفـقـيرـةـ الـتـيـ تـعـيـشـ فـيـ مـنـاطـقـ مـحـرـومـةـ غـالـبـاـ مـاـ تـقـاسـمـ نـفـسـ الـبـيـئةـ الصـحـيـةـ وـبـالـتـالـيـ