مرصد الإنفاق الاجتماعي للدول العربية

نحو جعل الميزانيات أكثر إنصافاً وكفاءة وفعالية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

UNDP
شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

يونيسف

مرصد الإنفاق الاجتماعي للدول العربية

نحو جعل الميزانيات أكثر إنصافاً وكفاءة وفعالية
لتحقيق أهداف التنمية المستدامة

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

UNDP
شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

يونيسف

© 2022 الأمم المتحدة
جميع الحقوق محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجّه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)،
البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح،

صندوق بريد: 8575-11، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org

22-00019

الفريق المُعِدّ للتقرير

منسق التقرير: نيرنجان سارنجي (الإسكوا).

المؤلفون الرئيسيون: نيرنجان سارنجي (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا)، وفيتو إنتيني ورانيا عويضة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، وسمان ج. ثابا (اليونيسف).

فريق الإسكوا: نيرنجان سارنجي، كلايف ألتشولر، ليال درويش، ملاك البابا، جان غاسكا، دانا حمدان، مروان حكيري، ألكسندرو إيسار، ناثانيل مارتن.

فريق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: فيتو إنتيني، رانيا عويضة، ديفيكا إيير، نادين عبد الرؤوف، وليد مرواني، فيكادو تيريفي، شيرين العزاوي.

فريق اليونيسف: سمان ج. ثابا، خوان بيستر، كوزما جيوفاني إزيو غاباليو، ليوناردو مينشيني، أولوغبيك أوليموف.

المراجعون الأقران: غسان ديبة (الجامعة اللبنانية الأميركية)، فرانك جوناس (صندوق النقد الدولي – مركز المساعدة التقنية للشرق الأوسط)، ن. ر. بهانومورثي (كلية الاقتصاد في بنغالور)، نسرين سلطي (الجامعة الأميركية في بيروت)، زافيريس تزاناتوس (خبير دولي).

تحرير التقرير باللغة الإنكليزية: غريتشن لوخسينغر.

مؤلفو ورقة المعلومات الأساسية: كلايف ألتشولر (الإسكوا)، ملاك البابا (الإسكوا)، جيهان بن عمار (جامعة أكسفورد)، آرون بيرماناج (جينيسيس أناليتيكس)، كاتي بولمان (جينيسيس أناليتيكس)، إسكندر بستاني (مستشار مستقل)، جان غاسكا (الإسكوا)، لبنى جمال الدين (جامعة القاهرة)، دانا حمدان (الإسكوا)، فلاديمير حلاسني (الإسكوا)، توماس ليفنز (جينيسيس أناليتيكس)، عديل مالك (جامعة أكسفورد)، ناثانيل مارتن (الإسكوا)، أحمد مومي (الإسكوا)، رشا رمضان (جامعة القاهرة)، نيرنجان سارنجي (الإسكوا)، نجوى الشناوي (جامعة القاهرة).

الدعم الإداري: سهام السبع.

التصميم والإنتاج: قسم المؤتمرات، الإسكوا.

الاتصال والتوعية: وحدة الاتصال والإعلام في الإسكوا.

شكر وتقدير

يمثّل هذا التقرير المعنون بـ «مرصد الإنفاق الاجتماعي للدول العربية: نحو جعل الميزانيات أكثر إنصافاً وكفاءة وفعالية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة» ثمرةَ بحث مشترك ساهم فيه كلٌّ من اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف). وترأّس الفِرَق البحثيّة لهذه الجهات نيرنجان سارنجي (موظف أقدم للشؤون الاقتصادية، الإسكوا)، وفيتو إنتيني (خبير اقتصادي إقليمي ورئيس فريق النمو الشامل والتمويل المستدام)، وسمان ثابا (مستشار إقليمي للسياسة الاجتماعية، اليونيسف)، على التوالي.

ويعبّر معدّو التقرير عن عميق امتنانهم لمراجعي التقرير، غسان ديبة (أستاذ في الجامعة اللبنانية الأميركية)، وجوناس فرانك (المستشار الإقليمي لإدارة المالية العامة، صندوق النقد الدولي – مركز المساعدة التقنية للشرق الأوسط)، ون. ر. بهانومورثي (نائب رئيس كلية الاقتصاد في بنغالور، الهند)، ونسرين سلطي (أستاذة في الجامعة الأميركية في بيروت)، وزافيريس تزاناتوس (خبير دولي) وذلك للاقتراحات القيّمة التي تقدّموا بها بعد اطّلاعهم على النسخة الأولى من التقرير. كما ويتقدّمون بالشكر الخاصّ إلى إبراهيم البدوي (المدير الإداري لمنتدى البحوث الاقتصادية) الذي أدار جلسة خاصّة في المنتدى العربي للتنمية المستدامة في نيسان/أبريل 2022، حيث ناقشت لجنة رفيعة المستوى من الخبراء نتائج التقرير الأولي بما في ذلك معالي الدكتورة نيفين الكباج (وزيرة التضامن الاجتماعي في مصر)، معالي الدكتورة سهام النمسية (وزيرة المالية التونسية)، الدكتور ماهر حماد جوهان (نائب وزير التخطيط العراقي)، الدكتور عبد الحكيم شبلي (الأمين العام، وزارة المالية، الأردن)، الدكتور ماركوس لوي (معهد التنمية الألماني)، والدكتورة زهرة بزي (شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية).

والشكر موصول للمشاركين في اجتماع فريق الخبراء في كانون الأول/ديسمبر 2021، والذين ساهموا بتعليقات قيّمة على التقرير ومنهجيته ورسائله الأساسية، ولا سيما خالد أبو اسماعيل (الإسكوا)، وكلايف ألتشولر (الإسكوا)، وربى عرجا (الإسكوا)، وجيهان بن عمار (جامعة أكسفورد)، وآرون بيرماناج (جينيسيس أناليتيكس)، ون. ر. بهانومورثي (كلية الاقتصاد في بنغالور)، وكاتي بولمان (جينيسيس أناليتيكس)، ولبنى جمال الدين (جامعة القاهرة)، وملاك البابا (الإسكوا)، ونجوى الشناوي (جامعة القاهرة)، وجوناس فرانك (صندوق النقد الدولي – مركز المساعدة التقنية للشرق الأوسط)، ويان غاسكا (الإسكوا)، ومحمد المختار محمد الحسن (الإسكوا)، ودانا حمدان (الإسكوا)، وفلاديمير هلاسني (الإسكوا)، وفيتو إنتيني (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، وديفيكا إيير (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، وتوماس ليفنز (جينيسيس أناليتيكس)، وغريتشن لوخسينغر (خبيرة دولية)، وعادل مالك (جامعة أكسفورد)، وناثانيل مارتن (الإسكوا)، وليوناردو مينشيني (اليونيسف)، ووليد مرواني (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، وأحمد مومي (الإسكوا)، وآيات نشوان (جامعة اليرموك في الأردن)، ورشا رمضان (جامعة القاهرة)، ونور رميح (الإسكوا)، وأسامة صفا (الإسكوا)، ونسرين سلطي (الجامعة الأمريكية في بيروت)، ونيرنجان سارنجي (الإسكوا)، وفكادو تيريفي (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، وسمان ثابا (اليونيسف)، وأولوغبيك أوليموف (اليونيسف)، وزافيريس تزاناتوس (خبير دولي)، وغلينداال رايت (مستشار مستقل).

ويعبّر المعدّون عن خالص الشكر أيضاً إلى كلّ مَن ساعد في إنجاز هذا التقرير من خلال الاقتراحات والمداخلات والمساهمات وجميع أشكال الدعم الأخرى، ولا سيما محمد نوار علوة (الإسكوا)، وربى عرجا (الإسكوا)، وخوان بيستر (اليونيسف)، وكارول شوشاني شرفان (الإسكوا)، وليال درويش (الإسكوا)، وسهام السبع (الإسكوا)، ومهريناز العوضي (الإسكوا)، وبلال فرحات (الإسكوا)، وكوزما جيوفاني إزيو غابالیو (اليونيسف)، وعمر هاكوز (الإسكوا)، ومروان حكيري (الإسكوا)،

وألكسندرو إيسار (الإسكوا)، وديفيكا إيير (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، وسارة جاروش (الإسكوا)، ووليد مرواني (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، وأولوغبيك أوليموف (اليونيسف)، وأسامة صفا (الإسكوا)، وإيلي صايغ (الإسكوا)، وفيكادو تيريفي (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، وديفيد توماس (الإسكوا)، ويارا طويل (الإسكوا)، وكاثرينا ليمان أوشنر (الإسكوا)، وغليندال رايت (مستشار مستقل)، وميساء يوسف (الإسكوا)، وألين زيات (الإسكوا).

ويتقدّم معدّو التقرير بخالص الشكر والامتنان إلى الزميلات سهام السبع ودانا حمدان وملاك البابا، وذلك لدعمهنّ الإداري الدؤوب والمساعدة القيّمة في تنظيم اجتماع فريق الخبراء ودعم التعاون الثلاثي بين الجهات المعدّة للتقرير. كما يعبّرون عن امتنانهم لمنير تابت، نائب الأمينة التنفيذية للإسكوا، ومحمد مختار محمد الحسن، مدير مجموعة الازدهار الاقتصادي المشترك في الإسكوا، وذلك للدعم والتوجيه والمشورة في أثناء وضع اللمسات الأخيرة على هذا المنشور.

تمهيد

أكدت خطة التنمية المستدامة لعام 2030 ووثيقة أهداف التنمية المستدامة على الحاجة إلى إعادة النظر في الحيز المالي لعمليّة التنمية، وضرورة توسعة قاعدة الإنفاق في هذا المجال، بالتزامن مع ترشيد الإنفاق وحوكَمَته، وذلك للحصول على برامج اجتماعية فعّالة وشاملة «لا تهمل أحداً». وبناء على ذلك، يجب أن تكون الخيارات المالية لخطط التنمية مستدامة ومستجيبة للاحتياجات المتغيرة للمجتمعات، بدءا من الخدمات الحيوية للأطفال والفئات السكانية الضعيفة.

وقد شكّل تعافي الميزانية العامّة تحدّياً مركزيّاً للعديد من الحكومات في أثناء جائحة كوفيد-19 وفي الفترة التي تلتها. وقد أصبحت هذه المسألة الآن ضرورةً لا جدال فيها، في ظل تصاعد المخاطر العالمية المعقّدة والمركّبة، التي تشمل ضغوط التضخم على أسعار الغذاء، والآثار غير المباشرة للحرب في أوكرانيا، والتداعيات المناخية المتراكمة. وما لم تتم إدارة هذه المخاطر بصورة جيدة، وما لم يتمكن الناس من اكتساب القدرة على الصمود والحماية في مواجهتها، فإنّ تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي والسياسي (وبالتالي تحقيق أهداف التنمية المستدامة) سيصبح بعيد المنال أكثر فأكثر.

يدعم الإنفاق الاجتماعي العام الرفاه والإمكانات الاقتصادية لدى الأفراد والمجتمعات بأسرها. فهو يحمي الفئات السكانية الفقيرة والضعيفة، ويحقّق الاستقرار للشركات والمؤسسات الصغيرة، ويساهم في ثبات الاقتصادات بأكملها، ويعزز القدرة على الصمود في وجه الأزمات. لذلك، يعتبر هذا التقرير أنه لا ينبغي النظر إلى النفقات الاجتماعية العامة على أنها إعانات اختيارية تقدمها الحكومات للناس، بل هي استثمارات أساسية في رأس المال البشري، ومحرّكات ضرورية لزيادة الإنتاجية، وأدوات لتصحيح حالات عدم الإنصاف في المجتمع.

وللحصول على أمثلة وأدلّة ملموسة على كيفية تقاطع خيارات الإنفاق مع أولويات التنمية الاجتماعية المهمة في المنطقة العربية، يعالج هذا التقرير عمل «مرصد الإنفاق الاجتماعي» ويقدّمه بصورة علميّة ومنهجيّة يمكن الاستفادة منها وتكييفها مع حاجات الدول والمجتمعات العربية. إنّ العمل وفق الطريقة المنهجيّة التي يوفّرها المرصد يمثل خطوة حاسمة نحو تحسين خيارات السياسات الاجتماعية في مختلف دول المنطقة، وذلك عبر التطرّق إلى سبعة أبعاد تتّسق مع أهداف التنمية المستدامة، وهي: التعليم؛ والصحة والتغذية؛ والسكن والاتصال والمرافق المجتمعية؛ والتدخلات في سوق العمل وإيجاد فرص عمل؛ والحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع؛ والفن والثقافة والرياضة؛ وحماية البيئة.

ويقدم التقرير عدداً من النتائج الجديدة التي تقع في صلب اهتمامات صانعي السياسات في الوقت الراهن. كذلك، يبين التقرير بشكل مفصّل كيف أن النفقات الاجتماعية العامة في البلدان العربية ليست متدنية نسبياً فحسب، بل هي أيضاً الأقلّ فعاليةً حول العالم. فالميزانيات العامة المعدّة للوصول إلى الأطفال والفئات السكانية الضعيفة، بما في ذلك الأشخاص ذوو الإعاقة واللاجئون والمهاجرون، هي ميزانيات قليلة في الواقع. والإنفاق على النساء قليل جداً. أمّا أوجه القصور الخطيرة الأخرى فتتمثل في التغطية المحدودة للخدمات المقدمة للأطفال، والافتقار إلى التأمين الاجتماعي للعاملين في القطاع غير الرسمي، وعدم كفاية التأمين الاجتماعي لكبار السنّ خارج نظام معاشات التقاعد الرسمي. ويساهم هذا كلّه في ارتفاع نسبة عدم المساواة وانخفاض الحراك الاجتماعي في المنطقة.

ومع تعرض الحيز المالي المحدود أصلاً لضغوط شديدة بسبب الجائحة، وتزايد التضييق عليه الآن بسبب الصدمات العالمية الناجمة عن ارتفاع معدلات التضخم والفائدة، تواجه البلدان العربية تساؤلات صعبة بشأن تعزيز النفقات الاجتماعية مع الحفاظ على الاستدامة المالية. مع ذلك، فإن الخيارات ليست مستحيلة، والخطر الأكبر يتمثل في الحفاظ على الوضع الراهن من دون القيام بالمعالجة اللازمة. واستناداً إلى الأدلة التي تم التوصل إليها، يشدد التقرير على أن مبدأ «التعزيز» لا يعني إنفاق المزيد فحسب، بل الإنفاق بطريقة رشيدة وهادفة. وباتّباع هذا الأسلوب

التنموي المستدام، يمكن للمنطقة أن تستفيد من الإنفاق العام بطريقة أفضل تسمح للبلدان والحكومات بتوفير موارد كبيرة وتوجيهها إلى مكامن النقص والضعف، واستغلال الوفر المحقّق في الميزانيات لتحقيق أهداف تنموية ملحّة وضرورية وذات أهمية اجتماعية على المدى البعيد.

ويعتبر التقرير أن اتّباع الطرق والوسائل العلميّة في رصد السياسات الاجتماعية وتقييمها بشكل صحيح، وتوجيه النفقات العامة لتستهدف الفئات السكانية الضعيفة والقطاعات التي يتم تجاهلها عادةً، والإدارة السليمة للمالية العامة، وغيرها من الممارسات، كلّها عوامل يمكن أن تحقق أفضل النتائج في توجيه النفقات الاجتماعية وتعزيز فعاليتها في التنمية المستدامة والشاملة. وتدعم توصيات التقرير – والتي تم تلخيصها في جدول أعمال من 11 نقطة – الدولَ العربية على وضع ميزانيات تنموية قادرة على إحداث مساهمة قوية ودائمة في خطط التعافي الاقتصادي وفي تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

في هذا الزمن الذي يشهد ضغوطاً هائلة في المنطقة والعالم، تبحث البلدان أكثر من أي وقت مضى عن حلول وأدوات إنمائية ذات تأثير كبير. نعتقد أن هذا التقرير يوفر هذه الحلول والأدوات، ويقدم طرقاً لتصحيح المشاكل والثغرات السابقة، ويدعم الجهود الساعية إلى أن تكون فيه الميزانيات معدّةً من أجل رفاه الناس، جميع الناس، في جميع أنحاء المنطقة العربية.

أديل خضر
المديرة الإقليمية لليونيسف في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

خالدة بوزار
الأمينة العامة المساعدة للأمم المتحدة

المديرة المساعدة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

مديرة المكتب الإقليمي للدول العربية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

رولا دشتي
وكيلة الأمين العام للأمم المتحدة

الأمينة التنفيذية للإسكوا

الرسائل الأساسية

الفصل 1

في أعقاب جائحة كوفيد-19 المدمرة ووسط حالة عدم اليقين العالمية على صعيد الاقتصاد الكلي، بما في ذلك الآثار غير المباشرة للحرب في أوكرانيا، وضغوط التضخم وأزمة المناخ، أصبح الإنفاق الاجتماعي الكافي والمنصف والفعال يكتسي أهمية أكثر من أي وقت مضى.

يقدم مرصد الإنفاق الاجتماعي إطاراً جديداً لقياس النفقات الاجتماعية في الأبعاد السبعة التالية من خلال تحديد أولويات التنمية الاجتماعية الحاسمة التي تتماشى مع أهداف التنمية المستدامة: التعليم؛ والصحة والتغذية؛ والسكن والاتصال والمرافق المجتمعية؛ والتدخلات في سوق العمل وإيجاد فرص عمل؛ والحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع؛ والفن والثقافة والرياضة؛ وحماية البيئة.

يمكن للسياسة المالية الرامية إلى الحد من الفقر وعدم المساواة أن تحفز النمو وتعجل بالعدالة الاجتماعية ورفاه الإنسان. ويساعد مرصد الإنفاق الاجتماعي على تحسين الروابط بين خيارات الإنفاق العام وأهداف الاقتصاد الكلي، ويقدم أساساً لإعداد إحصاءات أفضل، ويعزز الجهود الهادفة إلى إدخال إصلاحات ضرورية جداً على السياسات المالية. وتواجه البلدان العربية تساؤلات صعبة حول الاستدامة المالية للنفقات الاجتماعية المعززة. لكنّ هذا التقرير يشدد على أن «التعزيز» لا يعني فقط إنفاق المزيد من المال بل الإنفاق بصورة رشيدة ومنهجية. وتواجه البلدان العربية تساؤلات صعبة حول الاستدامة المالية للنفقات الاجتماعية المعززة. لكنّ هذا التقرير يشدد على أن «التعزيز» لا يعني فقط إنفاق المزيد من المال بل الإنفاق بصورة رشيدة ومنهجية.

الفصل 2

في المتوسط، يسجل الإنفاق الاجتماعي العام في المنطقة العربية، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، معدلاً أدنى من المتوسط العالمي. وتخصص الحكومات العربية نحو 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 20 في المائة. ويتراوح مجموع الإنفاق الاجتماعي الذي يستوعب الأبعاد السبعة في مرصد الإنفاق الاجتماعي، بين 10 و20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية.

تهيمن النفقات الجارية على الإنفاق الاجتماعي، فتحدّ من آفاق الإنفاق الرأسمالي الذي يعزز الإنتاجية والنمو الاقتصادي. وبالنسبة إلى البلدان التي لديها بيانات متاحة، يبين مرصد الإنفاق الاجتماعي أن النفقات الجارية تشكل نحو 80 في المائة من الإنفاق الاجتماعي العام، لا سيما في مجالات الأجور والمرتبات والتحويلات العامة. ويتعين على الحكومات أن توجه الموارد نحو تحسين الإنفاق الرأسمالي لتوليد فرص العمل، وتشجيع الاستثمارات في القطاع الخاص، وتعزيز الإنتاجية.

إلى جانب الانخفاض النسبي للإنفاق على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية في البلدان العربية، يُظهر المرصد النقص في المجالات الحيوية للإنفاق الاجتماعي التي تبني القدرات بين الشباب، وتشجع الشركات الناشئة من خلال دعم سوق العمل، وتولد فرص العمل، وتحفز الإبداع في الفنون والثقافة والرياضة، وتبني القدرة على الصمود من خلال تخضير البيئة وحمايتها. بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما تفتقر الميزانيات العامة إلى إطار واضح لتحديد بنود الميزانية للمستفيدين، وهذا ما يهدد إحراز التقدم في تحقيق غايات أهداف التنمية المستدامة الحاسمة، بما في ذلك تعزيز المساواة بين الجنسَين، وتحسين تغطية الضمان الاجتماعي، وتعزيز النمو الشامل.

لا بد من إعادة ترتيب أولويات الميزانيات العامة وتوجيه المخصصات إلى مجالات السياسات الاجتماعية الحاسمة والسكان الأكثر احتياجاً. بالتالي، يتعين على الحكومات أن تنظر في مزيج متوازن من النفقات. في كثير من الحالات، سينطوي ذلك على تحسين توجيه التحويلات العامة إلى برامج الحماية الاجتماعية التي تعالج الفقر ومواطن الضعف، والاستثمار في رأس المال البشري الذي يؤدي إلى تزايد الإنتاجية والنمو الاقتصادي.

الفصل 3

بشكل عام، لا تنفق البلدان العربية ما يكفي على القطاعات الاجتماعية. وقد كان لجائحة كوفيد-19 تأثير مختلط على كفاية الإنفاق الاجتماعي حسب القطاع. ففي البلدان التي لديها بيانات متاحة، كان الإنفاق العام في مجالات مثل الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية غير كاف مقارنة بالمعايير الدولية المعمول بها والمناطق المقارَنة. وينبغي للحكومات أن تقوم على وجه السرعة وحيثما أمكن، بحماية وتوسيع مخصصات الميزانية للقطاع الاجتماعي، وهي مخصصات بالغة الأهمية للاستثمار في رأس المال البشري وضمان التعافي الشامل بعد فترة كوفيد-19.

يعتمد تمويل القطاع الاجتماعي في المنطقة العربية اعتماداً كبيراً على آليات التمويل غير المنصفة، حيث تتخلف مساهمة الموارد المجمعة من القطاع العام في تمويل القطاع الاجتماعي عن المتوسط العالمي. وعليه، ينبغي تعزيز التمويل العام الجماعي بوصفه أكثر آليات جمع الأموال إنصافاً، مع التركيز على النظم الضريبية التصاعدية والفعالة. ويمكن أيضاً استخدام آليات التمويل الخاص لاستكمال السعي إلى تحسين الإنصاف في إمكانية الوصول والنتائج.

إن التمويل منحرف في قطاعات مثل الصحة والتعليم، وهذا ما يؤدي إلى مفاقمة أوجه عدم الإنصاف الاجتماعي والاقتصادي، ويحول دون إعمال الحقوق الأساسية لأشد الفئات السكانية فقراً وضعفاً. وينبغي للحكومات أن تسعى إلى إعادة توجيه مخصصات ميزانياتها التعليمية إلى مستويات التعليم المبكرة، لا سيما التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة. أما في مجال الصحة فينبغي إعطاء الأولوية للرعاية الوقائية من جميع الأمراض.

إن توزيع الانتفاعات في القطاع الاجتماعي، من حيث إمكانية الوصول والنتائج، يميل إلى أن يصب في صالح الأغنياء. وينبغي للحكومة أن تعطي الأولوية لتصميم سياسات القطاع الاجتماعي التي تعود بالمنفعة على الفئات السكانية الفقيرة أكثر من سواها، وذلك باستخدام البحوث حول الخدمات التي تستهلكها الفئات الضعيفة أكثر من سواها، لتساعد في اتخاذ القرارات المتعلقة بتقديم الخدمات. وينبغي أن ينصب التركيز على تخفيض الرسوم المترتبة على مستخدمي الخدمات الأساسية في مجالَي الصحة والتعليم، إلى جانب ابتكار نظم تأمين اجتماعي للفئات الضعيفة.

الفصل 4

تسجل الكفاءة الإجمالية للإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية معدلات أدنى من المتوسط العالمي. وقد تبين أن التعليم والإسكان وحماية البيئة هي مجالات تعاني فيها البلدان العربية من أوجه عدم كفاءة كبيرة يمكن تحسينها.

من المهم جداً تقييم كفاءة الإنفاق الاجتماعي العام لتخفيض الهدر إلى حده الأدنى، وتحسين الاستثمار في أولويات التنمية. في حال اعتمدت البلدان العربية كفاءة أعلى تبلغ مستوى المعايير العالمية، يمكنها أن تنفق الحصة نفسها من الناتج المحلي الإجمالي كي تحقق مكاسب أكبر في مجال التنمية البشرية أو كي توجّه الوفورات إلى أولويات أخرى.

مؤشرات فعالية الحكومة ومكافحتها الفساد تشكل مؤشرات أقوى من حجم النفقات الاجتماعية للتنبؤ بكفاءة الإنفاق الاجتماعي. فتستطيع البلدان أن تكون أكثر كفاءة حتى بدون مستويات عالية من الإنفاق الاجتماعي.

من الضروري تحسين رصد البرامج الاجتماعية وإدارتها، وتحديث نظام التحويل العام لضمان الشفافية، وتوفير خدمات فعالة وذات جودة، وتحقيق استهداف أفضل للفئات السكانية الضعيفة. بما أن عدم كفاية البيانات يحد من تقييم أداء كفاءة الإنفاق الاجتماعي العام، يتعين على الحكومات أن تسعى إلى تحسين نظم البيانات لديها.

الفصل 5

تظهر الديون وتحديات السيولة في المنطقة العربية من خلال عجز حكوماتها عن الاستجابة الفعالة لتداعيات الجائحة، فضلاً عن عدم قدرتها على تحفيز التعافي المرن. فخلال الجائحة، كان التحفيز المالي منخفضاً مقارنة بالمتوسط العالمي وبالاحتياجات الناشئة عن الخسائر الهائلة في الدخل والوظائف، والتدابير الصارمة لاحتواء هذه الجائحة.

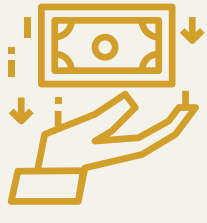
ينبغي وضع أطر مالية موثوقة على المدى المتوسط، للإيرادات والنفقات. وبهدف توسيع الحيز المالي في الأجل القريب، من الضروري تخفيف أعباء الديون، وإيجاد حلول مبتكرة للتمويل، مثل مقايضة الديون. وقد ينمو الحيز المالي أيضاً من خلال تثبيت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي على معدل أعلى في المدى المتوسط، تماشياً مع متطلبات الاستثمارات الاجتماعية التي تعزز رأس المال البشري والناتج المحلي الإجمالي.

لا يزال كل من تحسين الإنصاف والاتجاه التصاعدي والكفاءة في تعبئة الإيرادات يشكل تحدياً للبلدان العربية. فقد ظل متوسط نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة عند حوالى 8 في المائة منذ عام 2010. ويبلغ متوسط نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي للبلدان العربية المتوسطة الدخل 16 في المائة، وهو أدنى من المتوسطات العالمية في البلدان المتقدمة والمتوسطة الدخل.

من المهم تحسين تعبئة الإيرادات المحلية عن طريق زيادة تحصيل الضرائب، وإعادة تقييم القاعدة الضريبية، وتعزيز الإنصاف الضريبي والاتجاه التصاعدي للضريبة، ومعالجة أوجه عدم الكفاءة الضريبية، ومراقبة التدفقات المالية غير المشروعة بالنظر إلى حجم تسرب الإيرادات الضريبية وإساءة استعمالها، مثل التهرب الضريبي، وتزوير الفواتير التجارية، والتجنب الضريبي. وينبغي أن تنطوي زيادة تحصيل الضرائب على الاستثمار في الخدمات العامة ذات الجودة التي توحي بالثقة وتخلق تقبلاً بين دافعي الضرائب.

الفصل 6

تغطي الإدارة المالية العامة جميع جوانب إدارة الموارد العامة. وهي ترشد صنع السياسات وتوفر الأدوات اللازمة لتنفيذها. وتمكن الإدارة المالية العامة المتينة من تحقيق التنمية المستدامة والنمو الشامل من خلال الميزانيات الموثوقة والمنفذة تنفيذاً جيداً، وكفاءة الإنفاق المعززة، والتخصيص الفعال. وبسبب مواطن الضعف في أنظمة الإدارة المالية العامة، فإن البلدان العربية معرضة لخطر اتخاذ قرارات مضللة بشأن السياسة المالية وانحراف خطط التنفيذ عن مسارها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.



يشكل إصلاح الإدارة المالية العامة أولوية ملحة بالنسبة إلى البلدان العربية، من أجل معالجة اختناقات نظام هذه الإدارة تدريجياً وفقاً لخارطة طريق تأخذ في الاعتبار خصوصيات البلدان، بما في ذلك مواطن القوة والضعف في النظم القائمة والموارد والقدرات الوطنية، مع ملاحظة ضرورة إعطاء الأولوية للوظائف الأساسية للإدارة المالية العامة.

إن إدارة الأصول والخصوم، والمحاسبة ورفع التقارير، والمراجعة الخارجية والتدقيق ضعيف عموماً في المنطقة العربية. والثغرات موجودة أيضاً في مؤشرات الأداء المتعلقة بموثوقية الموازنة، وشفافية المالية العامة، والميزنة المالية القائمة على السياسات. وتتركز مواطن الضعف الخاصة بالبلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات في مراقبة المدفوعات وعدم كفاية آليات الشراء.

إن المجالات الرئيسية لإصلاح الإدارة المالية العامة في المنطقة العربية من أجل تعزيز إدارة الاستثمارات في القطاعات الاجتماعية، وتنفيذ الموازنة، والشفافية، وآليات الرقابة والمساءلة، تعتمد على السياق القطري، لكنها تشمل عموماً جودة وتوقيت الإدارة والتقارير المالية، وشفافية الموازنة والأطر متوسطة الأجل، وعمليات إدارة الديون والاستثمارات، والمراجعة الداخلية، ودور السلطة التشريعية، واستقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية.

المحتويات

الفريق المُعِدّ للتقرير 3
شكر وتقدير 4
تمهيد 6
الرسائل الأساسية 8
مجموعات البلدان 17

1. لماذا يتسم الإنفاق الاجتماعي العام بالأهمية؟ 19
أ. التخلّف عن تحقيق أهداف التنمية والقيود المفروضة حالياً على الإنفاق 21
ب. تجاوز عقلية المقايضة 24
ج. وسيلة أفضل لقياس جدوى الإنفاق الاجتماعي 29
د. ما الذي يتضمنه هذا التقرير؟ 31

2. أسلوب القياس الأمثل لتوجيه الإنفاق الاجتماعي وترشيده 35
أ. قياس الإنفاق الاجتماعي في الميزانيات العامة 37
ب. كيف يُقارن الإنفاق الاجتماعي؟ 43
ج. احتساب الإنفاق الاجتماعي العام بحسب مرصد الإنفاق الاجتماعي 48
د. الخلل في أولويّات الإنفاق الاجتماعي: صدارة سياسات الدعم وتأخّر الابتكار والاستثمار 58
هـ. مَن هم المستفيدون من الإنفاق الاجتماعي؟ وما مدى استفادتهم؟ 61
و. خيارات الإنفاق غير كافية 66

3. هل تؤدي خيارات الإنفاق إلى تحقيق الإنصاف أم تعترض سبيله؟ 69
أ. كفاية التمويل ووصوله إلى أكثر الأشخاص إقصاء في المجتمع 71
ب. ظهور أشكال عدم الإنصاف في أنماط الإنفاق الاجتماعي 79
ج. الإنفاق الاجتماعي وعدالة التنمية 87
د. إعادة النظر في الإنفاق الاجتماعي وإصلاحه لتحسين مستوى الإنصاف وتقليل عدم المساواة 91

4. جعل المال يعمل بكفاءة 95
أ. ما مدى نجاح الإنفاق الاجتماعي في تحقيق الأهداف الاجتماعية؟ 97
ب. كفاءة الإنفاق الاجتماعي: ما هي وضعية المنطقة العربية مقارنةً بسائر مناطق العالم؟ 106
ج. كفاءة مختلف الأبعاد وإسهامها في رفع الكفاءة الإجمالية للإنفاق الاجتماعي 113
د. أثر السياق 113
هـ. محاكاة الكفاءة والنتائج في الأردن وتونس 117
و. كفاية في الإنفاق وكفاءة في الخيارات 121

5. تعزيز الإنفاق الاجتماعي والاستدامة المالية 125
أ. عقد من الضغوط على الحيز المالي 127
ب. الاستراتيجيات المالية المطلوبة لتعزيز الإنفاق الاجتماعي 132
ج. المضي قدماً: نمذجة لعملية تثبيت استقرار الديون في تونس 143
د. الإدارة من أجل المستقبل 145

6. إدارة المالية العامة لتحقيق الأهداف الاجتماعية 149
أ. دور الإدارة المالية العامة في توجيه الإنفاق الاجتماعي في الاتجاهات الصحيحة 151
ب. تحديات كثيرة أمام الإصلاحات في المنطقة 152
ج. تفنيد أوجه التقصير في أداء الإدارة المالية العامة 153
د. ضعف مكونات نظام الإدارة المالية العامة وتأثيرها السلبي على الأداء 154
هـ. الفجوات في مكونات الإدارة المالية العامة وتأثيرها على المؤشرات 161
و. ضعف الإدارة المالية العامة في البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات 168
ز. خطوات نحو زيادة الشمولية والمَيزَنَة المراعية للمنظور الجنساني من خلال الإدارة المالية العامة 168
ح. خارطة طريق لإصلاح الإدارة المالية العامة: الحاجة إليها الآن أكثر من أي وقت مضى 170

7. جدول أعمال لتجهيز الميزانيات من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة 177
أ. إعادة ترتيب أولويات الميزانيات العامة وزيادة المخصصات لمجالات السياسات الاجتماعية الحاسمة 179
ب. زيادة مخصصات الاستثمارات الاجتماعية ذات الآثار الإيجابية الطويلة الأجل على التنمية البشرية والنمو الاقتصادي .179
ج. تحسين رصد الإنفاق الاجتماعي في جميع المجالات التي تدعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة دعماً مباشراً، بما في ذلك تطبيق أداة مرصد الإنفاق الاجتماعي 180
د. القيام باستثمارات «ذكية» لتعزيز الإنصاف 180
هـ. تقييم كفاءة الإنفاق الاجتماعي العام لتخفيض الهدر إلى حده الأدنى، وتحسين الاستثمار في أولويات التنمية..... 181
و. تحسين الاستدامة المالية، وتقديم خدمات عامة عالية الجودة وشاملة للجميع 182
ز. تحسين تعبئة الإيرادات المحلية عبر زيادة تحصيل الضرائب، وإعادة تقييم القاعدة الضريبية، وتعزيز الإنصاف والتدرج الضريبي، ومعالجة أوجه عدم الكفاءة الضريبية 182
ح. وضع أطر مالية موثوقة على المدى المتوسط، للإيرادات والنفقات 183
ط. تفعيل أدوات مبتكرة لتخفيف أعباء الديون، مثل مقايضة الديون المتعلقة بالمناخ وأهداف التنمية المستدامة، لتحسين تمويل المنافع العامة 184
ي. البلدان المتقدمة النمو يمكن أن تساعد في سد فجوة عدم المساواة في الحوافز المالية بينها وبين البلدان النامية 184
ك. وضع خارطة طريق مصممة بعناية لإصلاح الإدارة المالية العامة والتصدي للتحديات الرئيسية التي تواجهها الإدارة المالية العامة 185

قائمة الجداول

الجدول 1. البلدان ذات المستويات المرتفعة في التنمية البشرية لديها درجات عالية من رأس المال البشري 25
الجدول 2. البلدان ذات المستويات المرتفعة في التنمية البشرية لديها درجات عالية من رأس المال البشري 37
الجدول 3. المتغيّرات التي ينبغي تحليلها لتقييم كفاءة الإنفاق الاجتماعي 97
الجدول 4. البلدان العربية تخسر مليارات الدولارات بسبب ضعف كفاءة الإنفاق الاجتماعي، 2019 108
الجدول 5. درجات البلدان في المحور الثالث لبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية 154
الجدول 6. درجات البلدان في المحور السادس لبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية 158
الجدول 7. درجات البلدان في المحور السابع في برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية 159
الجدول 8. درجات الشفافية والمشاركة العامة والإشراف في البلدان العربية 159
الجدول 9. درجات البلدان في المحور الأوّل من برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية 161
الجدول 10. درجات البلدان في المحور الثاني من برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية 163
الجدول 11. المنطقة العربية لديها أصغر حصة في العالم من الوثائق المتاحة للعموم 163

الجدول 12. درجات البلدان في المحور الرابع من برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية 164
الجدول 13. درجات إطار تقييم 2011 لبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية للمؤشرات القابلة للمقارنة حول مبدأ وضع الموازنة استناداً إلى السياسات 165
الجدول 14. درجات البلدان في المحور الخامس من برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية 166
الجدول 15. درجات إطار تقييم 2011 لبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية للمؤشرات القابلة للمقارنة حول قابلية التنبؤ والمراجعة في تنفيذ الموازنة 167
الجدول 16. درجات إطار تقييم 2011 لبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية للمؤشرات الإضافية القابلة للمقارنة حول قابلية التنبؤ والمراجعة في تنفيذ الموازنة 167

قائمة الأشكال

الشكل 1. زيادة الإنفاق على التعليم وتأثيرها الإيجابي في تحسين معدلات الالتحاق بالمدارس، متوسط 2017-2019 ... 22
الشكل 2. تأثّر عدد أسرّة المستشفيات بحجم الإنفاق على الصحة العامة، متوسط 2017-2019 22
الشكل 3. معدلات البطالة المرتفعة بين الإناث والذكور في المنطقة تعكس عوامل منها نقص الاستثمار في سياسات سوق العمل النشطة، 2021 23
الشكل 4. افتقار فئات كثيرة في المنطقة العربية إلى تغطية الحماية الاجتماعية الفعالة مقارنة ببقية العالم، 2020 أو آخر عام متاح 24
الشكل 5. اتّساق عمل «مرصد الإنفاق الاجتماعي» مع مختلف أهداف التنمية المستدامة ومقاصدها 30
الشكل 6. مرصد الإنفاق الاجتماعي يساعد على النهوض بأهداف التنمية المستدامة من خلال رصد الميزانيات وإصلاحات السياسة المالية 31
الشكل 7. مقارنة بين مرصد الإنفاق الاجتماعي الذي طورته الإسكوا ومقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية الذي طوره صندوق النقد الدولي، 2019 40
الشكل 8. الإنفاق على الصحة العامة بحسب مرصد الإنفاق الاجتماعي، ومقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، ومنظمة الصحة العالمية 41
الشكل 9. الإنفاق على الحماية الاجتماعية استناداً إلى حسابات مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، ومرصد الإنفاق الاجتماعي، ومنظمة العمل الدولية، 2020 42
الشكل 10. تأثير الجائحة على ارتفاع الإنفاق العام، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، على الصعيد العالمي وفي الدول العربية 44
الشكل 11. هيمنة الإنفاق الجاري على الإنفاق العام في البلدان العربية 45
الشكل 12. التركيبة الاقتصادية للإنفاق العام في المنطقة العربية، 2019 45
الشكل 13. بالمقارنة مع بقية أنحاء العالم، تنفق المنطقة العربية أقل بكثير على الإنفاق الاجتماعي العام، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك استناداً إلى مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية 47
الشكل 14. مقارنة نصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعي بين دول العالم وبين دول المنطقة العربية في مختلف مجموعات البلدان؛ الأرقام بالدولار 48
الشكل 15. في جميع البلدان العربية، وخلال الفترة المدروسة، ما من اتجاهات واضحة في الإنفاق العام بحسب كل بُعد من أبعاد مرصد الإنفاق الاجتماعي 49
الشكل 16. كشف مرصد الإنفاق الاجتماعي عن مستوى منخفض لنصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعي في البلدان العربية المتوسطة الدخل في عام 2019 50
الشكل 17. يذهب الجزء الأكبر من الإنفاق على التعليم إلى مراحل التعليم الأدنى 50
الشكل 18. تخصص الحصة الأكبر من الإنفاق على الصحة والتغذية لصالح خدمات المستشفيات للمرضى الداخليين 52

الشكل 19. تحتلّ إعانات الأغذية والطاقة المكانة الأبرز في الإنفاق على الحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع 53
الشكل 20. زيادة الاستثمار في مشاريع السكن والتنمية المجتمعية في بعض البلدان العربية 55
الشكل 21. هامشية الميزانيات العامة لدعم أسواق العمل في معظم البلدان العربية 56
الشكل 22. تدنّي إجمالي الإنفاق على حماية البيئة في المنطقة العربية 57
الشكل 23. تقلّص الإنفاق قليلاً على الفن والثقافة والرياضة في عدة بلدان عربية 58
الشكل 24. أكثر 10 فئات مستهلكة للإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية تكشف عن منظور قصير الأجل، 2019 59
الشكل 25. التوزع المتفاوت للإنفاق على البحث والتطوير في القطاع الاجتماعي 60
الشكل 26. هيمنة الإنفاق الجاري على الإنفاق الاجتماعي 61
الشكل 27. في المتوسط، حصة كبيرة من الإنفاق الاجتماعي تستهدف الأسر المعيشية والعائلات، وإن كان اتجاهها نحو الانخفاض 62
الشكل 28. استفادة الأسر المعيشية والعائلات بشكل خاص في البلدان التي تقدم إعانات واسعة النطاق 62
الشكل 29. توزيع الإنفاق الاجتماعي العام على الأطفال 63
الشكل 30. توزيع الإنفاق الاجتماعي على الشباب والبالغين 64
الشكل 31. توزيع الإنفاق الاجتماعي العام على النساء 65
الشكل 32. توزيع الإنفاق الاجتماعي على فئات سكانية ضعيفة محددة 65
الشكل 33. أربع مراحل لتقييم إنصاف الإنفاق الاجتماعي 71
الشكل 34. نصيب الفرد من الإنفاق الحكومي على الصحة أدنى من المستوى المطلوب للتحرك نحو التغطية الصحية الشاملة للجميع، وهذه سمة أساسية للمجتمعات المنصفة المنشودة 72
الشكل 35. وصول بعض البلدان العربية إلى المعايير الدولية للإنفاق العام على التعليم 73
الشكل 36. البلدان التي لديها التزامات أعلى بالتعليم العام لديها نسب أصغر من الأشخاص الذين يبلغون من العمر 19 عاماً أو أقل 73
الشكل 37. تخلّف المنطقة العربية عن جميع المناطق الأخرى تقريباً في إتمام الدراسة الثانوية الدنيا، 2019 75
الشكل 38. الإنفاق على دعم الوقود والكهرباء في بيانات مرصد الإنفاق الاجتماعي 77
الشكل 39. التحويلات النقدية والعينية في بيانات مرصد الإنفاق الاجتماعي 79
الشكل 40. مؤشرات الرعاية الصحية في البلدان العربية المنخفضة الدخل بحسب الشريحة السكانية الخمسية لمستوى الثروة 80
الشكل 41. مؤشرات الرعاية الصحية في البلدان العربية المتوسطة الدخل بحسب الشريحة السكانية الخمسية لمستوى الثروة 81
الشكل 42. مؤشرات الرعاية الصحية في البلدان العربية ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات بحسب الشريحة السكانية الخمسية لمستوى الثروة 81
الشكل 43. تغطية الرعاية السابقة للولادة، 4 زيارات على الأقل 82
الشكل 44. معدل الحضور الصافي المصحح للشريحة السكانية الخمسية لمستوى الثروة الأشد فقراًوالأشد ثراء 83
الشكل 45. نسبة الانتفاع من المساعدة الاجتماعية بحسب الشريحة السكانية الخمسية لتوزيع الدخل 84
الشكل 46. نسبة الانتفاع من التحويلات النقدية بحسب الشريحة السكانية الخمسية لتوزيع الدخل 84
الشكل 47. نسبة الانتفاع من التحويلات العينية بحسب الشريحة السكانية الخمسية لتوزيع الدخل 85
الشكل 48. نسبة الانتفاع من جميع ضمانات التأمين الاجتماعي بحسب الشريحة السكانية الخمسية لتوزيع الدخل 85
الشكل 49. ارتفاع نصيب الفرد من الإنفاق الصحي الجاري يرتبط بانخفاض معدلات وفيات الأمهات 87
الشكل 50. ارتفاع نسبة الإنفاق الحكومي من مجموع الإنفاق على الصحة يرتبط بانخفاض معدلات وفيات الأمهات 88
الشكل 51. ارتفاع الإنفاق من الأموال الخاصة يرتبط بارتفاع معدلات وفيات الأمهات 88
الشكل 52. في الأردن، ارتفاع معدلات وفيات الرضع في المجتمعات الأكثر فقراً يعكس وجود فجوات في الرعاية الصحية الأساسية 89

الشكل 53. الفئات السكانية الأشد فقراً في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات تسجل أدنى معدلات إتمام الدراسة الثانوية 89
الشكل 54. ارتباط زيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية بانخفاض المعدلات العددية للفقراء 90
الشكل 55. الإنفاق على الحماية الاجتماعية مقارنة بالمعدل العددي للفقراء في البلدان العربية التي لديها بيانات متاحة ...91
الشكل 56. تعكس العديد من مؤشرات الأداء دور الإنفاق الاجتماعي العام 98
الشكل 57. الصورة المختلطة للمكاسب والتقدم البطيء واضحة في مؤشر التنمية البشرية المعدل بعامل عدم المساواة.....99
الشكل 58. الدول العربية تلحق بالركب العالمي في ما يخصّ سنوات الدراسة المتوقعة 100
الشكل 59. نسبة التلاميذ إلى المعلمين في المرحلة الابتدائية 100
الشكل 60. نسبة التلاميذ إلى المعلمين في مرحلة التعليم العالي 101
الشكل 61. لا تحقق بلدان المنطقة نتائج جيدة في درجات الاختبارات الموحدة 101
الشكل 62. يعيش الناس في جميع البلدان تقريباً فترة أطول 102
الشكل 63. االأطفال يحظون بفرصة أفضل للبقاء على قيد الحياة، معدل وفيات الرضع لكل 1000 ولادة 102
الشكل 64. معدل وفيات الأمهات لا يزال مرتفعاً في أقل البلدان نمواً، وفيات الأمهات لكل 100,000 ولادة حية 103
الشكل 65. معدلات الوفيات الناجمة عن الأمراض غير المعدية للأفراد بين 30 و70 عاماً انخفضت في المنطقة العربية لكنها لا تزال أعلى من المتوسط العالمي 103
الشكل 66. انخفاض معدل انتشار نقص التغذية يوضح مدى انتشار الحماية الاجتماعية 104
الشكل 67. انخفاض تغطية الإعانات للأشخاص ذوي الإعاقات الشديدة 104
الشكل 68. نسب قليلة فقط من كبار السن تحصل على معاش تقاعدي 104
الشكل 69. تحسين السكن والمرافق المجتمعية أدى إلى خفض معدلات سكان المناطق الحضرية في الأحياء الفقيرة 105
الشكل 70. المنطقة متخلفة قليلاً عن بقية دول العالم في دليل الأداء البيئي، 2018 106
الشكل 71. انخفاض كفاءة الإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية مرده إلى عدم الكفاءة في الإنفاق على التعليم والسكن والبيئة.....107
الشكل 72. كفاءة الإنفاق على التعليم في المنطقة تنخفض بسبب أوجه عدم الكفاءة في التعليم العالي والبحث والتطوير في مجال التعليم واستخدام التكنولوجيا 108
الشكل 73. كفاءة الإنفاق الصحي في المنطقة أعلى من المتوسط العالمي، لكنها لا تعكس المستويات العالية للإنفاق من الأموال الخاصة 109
الشكل 74. كفاءة الإنفاق على الحماية الاجتماعية جيدة نسبياً في الإجمال، لكنها متخلفة في عدة فئات فرعية 110
الشكل 75. المنطقة تحقق أداء جيداً في كفاءة الإنفاق على حماية البيئة، وبدرجة أقل في كفاءة الإنفاق على السكن 112
الشكل 76. الكفاءة الإجمالية للإنفاق الاجتماعي ترتبط بعدة متغيرات خاصة بالمالية والحوكمة 114
الشكل 77. القطاعات منفردة تبين وجود علاقة محدودة بين كفاءة الإنفاق وبين كميته، باستثناء الحماية الاجتماعية ..115
الشكل 78. فعالية الحكومة لها تأثير قوي على كفاءة الإنفاق القطاعي 116
الشكل 79. العلاقة بين مستخدمي الإنترنت والإنفاق على أوجه البحث والتطوير، ودرجات الكفاءة 117
الشكل 80. من خلال تحسين كفاءة الإنفاق، يمكن للأردن أن يحقق تنمية بشرية أعلى بالكلفة نفسها 118
الشكل 81. من خلال تحسين كفاءة الإنفاق، يمكن للأردن أن يحقق نتائج التنمية البشرية نفسها بتكاليف أقل 119
الشكل 82. تحسين كفاءة الإنفاق على التعليم في تونس يمكن أن يعزز سنوات الدراسة المتوقعة إلى أعلى المستويات على الصعيد العالمي 120
الشكل 83. تونس تستطيع أن تقلل من الهدر الكبير في الإنفاق على التعليم من دون التأثير على سنوات الدراسة المتوقعة 121
الشكل 84. معدلات النمو السنوية المتوقعة للناتج المحلي الإجمالي تظهر تعافياً بطيئاً في المنطقة العربية، 2020-2023 127
الشكل 85. ركود الناتج المحلي الإجمالي في مقابل ارتفاع الدين العام ارتفاعاً كبيراً في المنطقة العربية 128
الشكل 86. تصاعد نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي بسرعة في جميع أنحاء المنطقة 128
الشكل 87. انخفاض الأرصدة المالية في المنطقة بشكل مستمر 129

الشكل 88. عجز الحسابات الجارية يجعل السبيل إلى التعافي أكثر صعوبة 130
الشكل 89. محدودية التحفيز المالي في ظل تزايد الاحتياجات 131
الشكل 90. انخفاض الحزم التحفيزية إلى ما دون المتوسط العالمي بكثير، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، 2020 .. 131
الشكل 91. قصور حقوق السحب الخاصة الحالية والجديدة عن تلبية احتياجات التعافي 132
الشكل 92. الاتجاهات التنازلية للإيرادات العامة في المنطقة 133
الشكل 93. انخفاض الإيرادات، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، انخفاضاً كبيراً خلال الجائحة: فرق النقاط المئوية بين عامَي 2019 و2020 134
الشكل 94. اختلاف مصادر الإيرادات في المنطقة اختلافاً كبيراً 135
الشكل 95. تحسين الإيرادات الضريبية لا يزال يمثل تحدياً نظراً إلى ركود حصتها نسبياً من الناتج المحلي الإجمالي 136
الشكل 96. انخفاض ضرائب الدخل على الأفراد والشركات في معظم البلدان المتوسطة الدخل 136
الشكل 97. معاناة معظم البلدان العربية من انخفاض التعويم الضريبي 137
الشكل 98. قصور الزيادة المدرجة على معدلات ضريبة القيمة المضافة عن تحسين الكفاءة الضريبية 138
الشكل 99. زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للمنطقة موجهة إلى حد كبير إلى المساعدات الإنسانية 139
الشكل 100. انخفاض حصص خدمات صندوق المساعدة الإنمائية الرسمية الموجهة إلى حقوق الإنسان 139
الشكل 101. من المرجّح أن المساعدة الإنمائية الرسمية قادرة على دعم المشاريع الإنمائية أكثر من الميزانيات العامة، ولكن هذا يقوض استراتيجيات التمويل الوطنية المنسقة 140
الشكل 102. في ظل السيناريو 3، تونس قادرة على زيادة الإنفاق الاجتماعي وتثبيت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2030 144
الشكل 103. المراحل الرئيسية لدورة الموازنة 153
الشكل 104. عمليات تقييم متكررة للإنفاق العام والمساءلة المالية في المنطقة العربية، استناداً إلى إطار 2011 153
الشكل 105. ظهور سوء الإدارة المالية في المستويات المرتفعة للدين العام، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي 156
الشكل 106. منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تسجل درجات متدنية في ما يتعلق باستقلالية رئيس الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 160
الشكل 107. معظم الدول العربية تقع في الحد الأدنى من درجات شفافية الموازنة 162

قائمة الأطر

الإطار 1. الاستثمارات في رأس المال البشري تحدّ من مَواطن الضعف في مصر 26
الإطار 2. المساواة والإنصاف: ما الفرق بينهما؟ 71
الإطار 3. نظرة إلى دعم الطاقة وأثره على الفقر في تونس 77
الإطار 4. المدفوعات من الأموال الخاصة وتحقق الإنصاف 80
الإطار 5. المدفوعات من الأموال الخاصة وتحقق الإنصاف 110
الإطار 6. تحسين إدارة تخفيف أعباء الديون 142

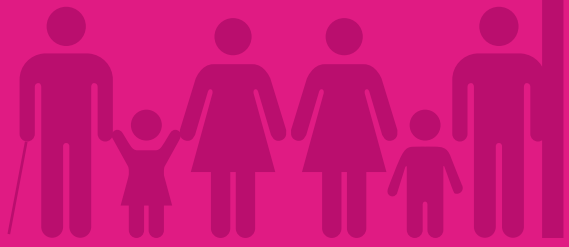
مجموعات البلدان

تُصنَّف جميع البلدان على أساس التعريفات المعتمدة لدى البنك الدولي (2021)، وذلك باستثناء مجموعة «البلدان الأقلّ نموّاً»، والتي تخضع لتعريف الأمم المتحدة.

مجموعة البلدان	البلد
مجلس التعاون الخليجي/البلدان المرتفعة الدخل	الإمارات العربية المتحدة
	البحرين
	عُمان
	قطر
	الكويت
	المملكة العربية السعودية
البلدان المتوسّطة الدخل	الأردن
	تونس
	الجزائر
	مصر
	المغرب
البلدان الأقل نمواً	جيبوتي
	موريتانيا
البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات	جزر القمر
	الجمهورية العربية السورية
	دولة فلسطين
	السودان
	الصومال
	العراق
	لبنان
	ليبيا
	اليمن

©RicardoImagen/iStock / Getty Images Plus via Getty Images

لماذا يتسم الإنفاق الاجتماعي العام بالأهمية؟



01

©paulaphoto/iStock / Getty Images Plus via Getty Images

يدعم الإنفاق الاجتماعي العام الرفاه المجتمعي، ويعزّز الإمكانات الاقتصادية للأفراد والمجتمعات. وكما تبيّن خلال جائحة كوفيد-19، فإنّ هذا الإنفاق يحمي الفئات السكانية الفقيرة والضعيفة، ويحقق الاستقرار للشركات والمؤسسات الصغيرة ويساهم في ثبات الاقتصادات بأكملها. وتصبّ عوائد الإنفاق الاجتماعي في خدمة التقدم المحرز في مجالات التعليم والفقر ومكافحة عدم المساواة، ولذلك فإنّه يرتبط ارتباطاً مباشراً بتحقيق أهداف التنمية المستدامة العالمية.

على مدى السنوات الستين الماضية، لجأت الدول العربية إلى تقديم الرعاية الاجتماعية لمواطنيها بهدف القيام بخطوات كبيرة نحو تحقيق رفاه مجتمعاتها. فبعد أن انطلقت هذه الدول من المؤشرات الاجتماعية الضعيفة نسبياً التي كانت تسجّلها عشية استقلالها، قفز معظمها قفزة كبيرة إلى الأمام في مجالات التعليم والصحّة. وفي العقدَين الماضيين، نجحت المنطقة العربية في سدّ بعض الفجوات بين الأغنياء والفقراء[1]، وفي تقليل التفاوتات بين الجنسَين في مجالَي الصحة والتعليم.

ولكن، في الوقت نفسه، لا تزال أوجه القصور في الإنفاق الاجتماعي العام قائمة، وهي تؤدي إلى ترسيخ الفقر[2] وتقييد تحقيق نمو اقتصادي أكثر دينامية وشمولاً. فميزانيات الدول العربية لا تخصّص للإنفاق الاجتماعي أقلّ من المتوسط العالمي فحسب، بل إنّها تنفق أيضاً إنفاقاً أقلّ كفاءة في هذا المجال. وهذا ما يؤدّي إلى هدر مليارات الدولارات في بعض الحالات، وتضييع حصة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي أعقاب جائحة كوفيد-19، وفي ظلّ ضعف العقود الاجتماعية وأزمات الغذاء والطاقة العالمية، ومع عدم وضوح آفاق النمو، أصبح الإنفاق الاجتماعي العام الكافي والفعال والمنصف يكتسي أهمية أكثر من أي وقت مضى. وسيكون التعافي الاقتصادي والاجتماعي والقدرة على الصمود في وجه الصدمات المستقبلية رهناً بهذا النوع من الإنفاق إلى حد كبير.

وعليه، قامت الإسكوا، بالشراكة مع الأردن وتونس، بتطوير "مرصد الإنفاق الاجتماعي للدول العربية" وذلك لإرشاد الأطراف المعنيّة إلى الخيارات المتاحة أمامها في ما يخصّ إعداد الميزانيّات، ولتعزيز مبدأ "الإنفاق الذكي" الهادف إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وقد انضم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسف إلى هذه المبادرة نظراً إلى أن السياسات الاجتماعية والجوانب المالية المتصلة بها تقع في صميم العمل اليومي لهاتين المنظّمتين في المنطقة. ويقدّم هذا التعاون البحثي المشترك بين الإسكوا وبين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبين اليونيسف تصوّراً شاملاً عن عمل "مرصد الإنفاق الاجتماعي"، ويوفّر تقييماً رائداً لقضية الإنفاق على السياسات الاجتماعية في المنطقة العربية، متسائلاً أين يجري هذا الإنفاق وأين يجب أن يكون. ويتجاوز التقرير المجال المحدود تقليدياً للخدمات الاجتماعية ويتماشى مع الرؤية الأوسع لأهداف التنمية المستدامة، فيجري مسحاً للنفقات على مستوى الحكومة، ويقدم رؤى متبصّرةً حول خيارات الميزانية التي يمكن أن تحفز التقدم في مسار تحقيق الأهداف. وهو ينظر في زيادة كفاءة الإنفاق العام وإعادة التوازن بين الأولويات المختلفة وذلك لتحسين الحماية الاجتماعية وتحقيق التعزيز المنصف لرأس المال البشري وتحفيز الإنتاجية والنمو. ومن خلال البيانات التفصيلية ونمذجة الاقتصاد القياسي الكلي، يهدف التقرير إلى المساعدة على تحسين الروابط بين خيارات الإنفاق العام وأهداف الاقتصاد الكلي، وعلى تقديم أساس علميّ وموضوعي يستفاد منه في إعداد دراسات إحصائية ذات جودة أفضل. ويمكن لجميع هذه العناصر أن تعزّز الجهود الهادفة إلى إدخال إصلاحات ضرورية جداً على السياسات المالية لدول المنطقة.

1

أ. التخلّف عن تحقيق أهداف التنمية والقيود المفروضة حالياً على الإنفاق

ساهمت الرؤى والأفكار النابعة من حقل الاقتصاد السياسي في بلورة برامج الرعاية الاجتماعية في المنطقة العربية. فقد كان الإنفاق الاجتماعي السخي جزءاً من مشاريع بناء الدولة في العديد من البلدان ومكوّناً أساسياً في الخطاب القومي المبكر الذي دأب على تعزيز فكرة المواطَنة والانتماء الوطني. كذلك، أصبحت خدمات التعليم والصحة وسائل رئيسية لخلق فرص العمل والمساهمة في الخطط الهادفة إلى خفض نسبة عدم المساواة في الدخل. ولكن، بعد الانكماش الاقتصادي العالمي في عام 2008 والتعافي البطيء الذي أعقبه، تسارع ظهور التصدعات في العقد الاجتماعي في المنطقة العربية وسط ارتفاع الطلب على فرص العمل والخدمات العامة ذات الجودة الأفضل[3].

وتواجه المنطقة اليوم تحديات إنمائية كبيرة تفاقمت بسبب الجائحة الأخيرة والآثار غير المباشرة للحرب في أوكرانيا على أسعار الغذاء والطاقة. فقد تزايدت نسبة الفقر، وارتفعت نسب التفاوت في الدخل والثروة. ولا تزال الاقتصادات العربية قليلة التنوّع بشكل عام، وينال فيها النشاط غير الرسمي حصصاً كبيرة ومؤثرة. أمّا الحيز المالي المخصّص لتمويل النفقات الاجتماعية والإنمائية فإنّه لا يزال غير كافٍ لتلبية الاحتياجات الضرورية جميعها، ولم يكن جاهزاً كذلك لتلبية متطلبات الاستجابة للجائحة. وفي ظل تفاوت معدلات تحقيق أهداف التنمية المستدامة[4]، لن تصل المنطقة إلى العديد من الأهداف المندرجة ضمن الأهداف العالمية بحلول عام 2030. فهي تتخلف عن مناطق أخرى كثيرة في العالم في قضايا أساسية، مثل الفقر الناجم عن انخفاض الدخل، والمساواة بين الجنسَين، وتغطية الرعاية الصحية، والحماية الاجتماعية، والسلام والأمن، والإدارة المستدامة للموارد الطبيعية، وتغيّر المناخ. ويبلغ ضعف الأداء مستويات أدنى بالنسبة إلى الأشخاص الذين يكافحون للتغلب على طبقات متعددة من التهميش الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، مثل النساء، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمهاجرين، واللاجئين، والنازحين داخلياً، وسواهم[5].

على سبيل المثال، يواجه العديد من البلدان، بما في ذلك البلدان المتوسطة الدخل، تحديات مستمرة في الوصول إلى أهداف التعليم، وذلك نتيجة تراجع جودة الخدمة التي تقدّمها المؤسسات التربوية، والإصرار على أساليب التعليم والتعلّم التي عفا عليها الزمن، وعدم اعتماد معايير الإنصاف في تأمين إمكانية الوصول إلى الخدمات العامة، وعدم وجود البنى التحتية التي تدعم جهود التعليم. فمعظم البلدان العربية التي لديها تشارك في اختبار دولية تربوية تقع نتائجها في الطرف الأدنى من التوزيع العالمي. وفي ظل تزايد عجز الدول عن تقديم وظائف في القطاع العام[6]، ليس لدى الطلاب الذين جمعوا المؤهلات التعليمية (ولكنهم لم يكتسبوا المهارات التي تتطلبها السوق) أي أمل يذكر في العثور على عمل في القطاع الخاص الرسمي. لذلك، ينبغي توجيه الإنفاق العام نحو تحسين إمكانية الوصول إلى التعليم وتعزيز جودته على حدّ سواء، ونحو الوصول المنصف إلى جميع الفئات الاجتماعية والاقتصادية. وتشير الأدلة إلى أن زيادة الإنفاق على التعليم كحصة من الإنفاق الحكومي في معظم البلدان، بما فيها الدول العربية، ترفع معدل الالتحاق بالمدارس الابتدائية (الشكل 1).

أما في مجال الصحة، فإنّ أوجه القصور في وصول الناس إلى الخدمات (ذات الجودة المتدنيّة أصلاً في كثير من الأماكن) فهو أسوأ حالاً في المناطق الريفية منه في غيرها من المناطق. وثمّة تفاوتات ملحوظة في معدلات تقزّم الأطفال ووفيات الرضع في الأرياف. وقد زادت الجائحة من حدة هذه الفجوات، لأنها حلت في وقت كان فيه

الإنفاق الاجتماعي مهم من أجل:

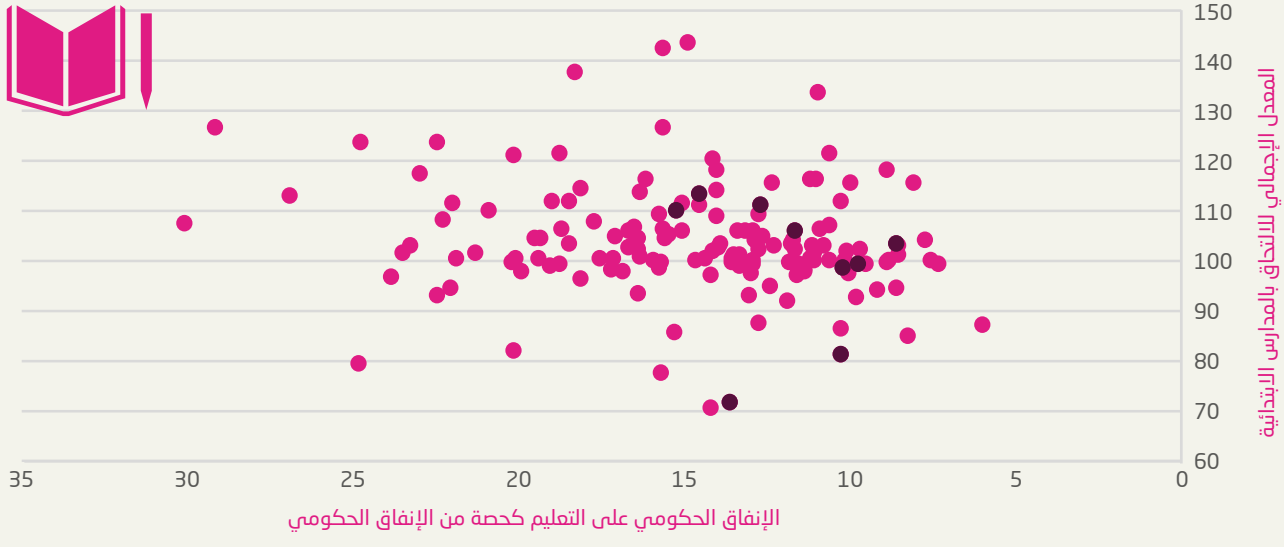
التخفيف من آثار الحرب في أوكرانيا

و

التعافي الشامل من جائحة كوفيد-19

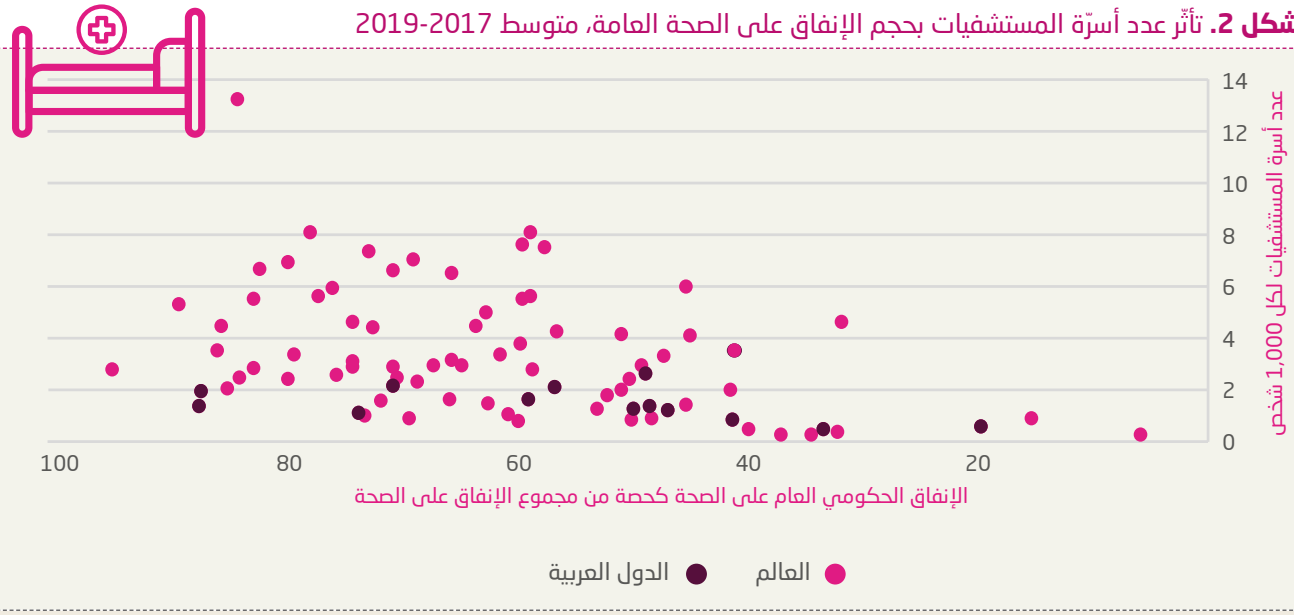
الكثير من أنظمة الرعاية الصحية العامة يعاني من التفتت، ولا يولي اهتماماً كافياً للرعاية الأولية. ففي ثلث البلدان العربية، لا يصل عدد مقدّمي الرعاية الصحية إلى عشرة لكل 10,000 شخص، في حين يصل عددهم في الثلث الأغنى من البلدان العربية إلى 50 مقدّماً للرعاية الصحية على الأقل لكل 10,000 شخص، وقد يزيد هذا العدد عن 70 في بعض الحالات. وتبلغ نسبة الأطباء إلى السكان في المنطقة في المعدل 2.9 لكل 1,000 شخص، أي إنّها أقل من النسبة العالمية البالغة 3.4 لكل 1,000 شخص[7]. وتظهر آثار الإنفاق العام غير الكافي بصورة واضحة عبر انخفاض عدد أسرّة المستشفيات في المنطقة، وفي ارتفاع الإنفاق من الأموال الخاصة على الرعاية الصحية (الشكل 2). إذ يبلغ متوسط الإنفاق من الأموال الخاصة على الرعاية الصحية 37 في المائة من مجموع تكاليف الرعاية الصحية، ويمكن أن يرتفع إلى 80 في المائة أو أكثر في البلدان العربية الأكثر فقراً[8].

الشكل 1. زيادة الإنفاق على التعليم وتأثيرها الإيجابي في تحسين معدلات الالتحاق بالمدارس، متوسط 2017-2019



المصدر: حسابات المؤلفين استناداً إلى بيانات من World Bank, n.d.c.

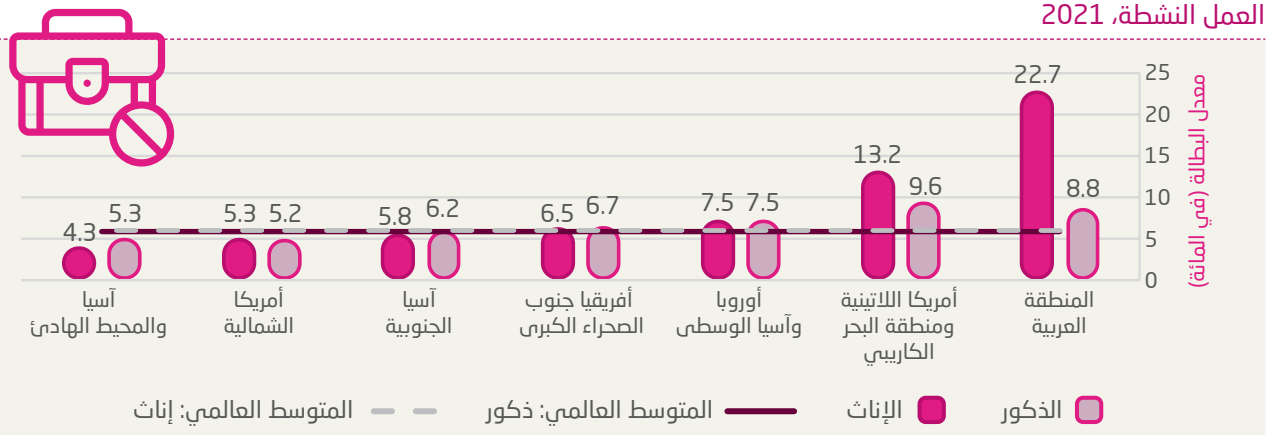
الشكل 2. تأثّر عدد أسرّة المستشفيات بحجم الإنفاق على الصحة العامة، متوسط 2017-2019



المصدر: حسابات المؤلفين استناداً إلى بيانات من World Bank, n.d.c.

1

الشكل 3. معدلات البطالة المرتفعة بين الإناث والذكور في المنطقة تعكس عوامل منها نقص الاستثمار في سياسات سوق العمل النشطة، 2021



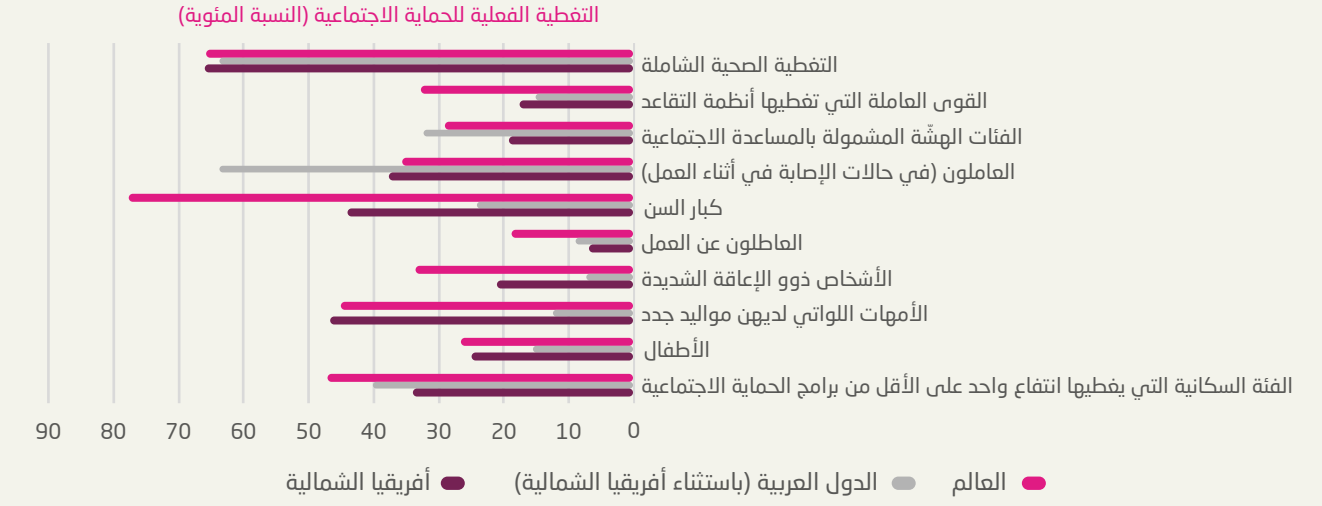
المصدر: International Labour Organization (ILO), n.d.a.

وما زال معدّل البطالة في المنطقة الأعلى في العالم، و1ذلك بنسبة 11.8 في المائة في عام 2021[9]، وهذا ما يضع الدول العربية بعيداً جداً عن المسار الصحيح نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ومن الواضح أنّ معدل البطالة مرتفع جداً في البلدان المتأثرة بالنزاعات و/أو ذات الأوضاع الهشة[10] أو التي تندرج ضمن أقل البلدان نمواً. كما أنّ لهذه النسب العالية من البطالة أوجه سلبية أخرى، ففي مختلف البلدان العربية، تسجل النساء، مقارنة بالرجال، معدلات متدنيّة في ما يخصّ المشاركة في القوى العاملة. وليس هذا فحسب، بل هن أيضاً أكثر عرضة لخطر البطالة، فقد بلغ معدل بطالة النساء 22.7 في المائة في عام 2021، وهو أعلى معدل في العالم، ويفوق بكثير المتوسط العالمي البالغ 6.4 في المائة (الشكل 3). إن نسبة كبيرة من العمالة في الاقتصادات العربية غير رسمية. كما أن الافتقار إلى التحول الهيكلي والإنتاجية المنخفضة نسبياً في معظم البلدان يشكلان تحدياً كبيراً. وقد أعطت معظم الحكومات الأولوية لتحسين الإنتاجية وتوليد فرص عمل جديدة، لكن هذا الأمر يتطلب إدخال تحولات مدروسة في سياسات الإنفاق الاجتماعي العام، مثل تسريع سياسات سوق العمل النشطة التي توفر حوافز للشركات الناشئة والشركات الصغيرة، ورفع مستوى المهارات والخبرات، وسنّ أحكام جديدة لزيادة نسبة عمالة النساء.

تقع مسألة الحماية الاجتماعية في صلب مسار تحقيق أهداف التنمية المستدامة، لكنّ البلدان العربية لا تزال متأخّرةً أيضاً في هذا المجال، وذلك نتيجة تعاظم الفجوات في التغطية بين مختلف الفئات المستهدفة، وهو ما ينتج عن خطط التأمين الاجتماعي المجزأة والإقصائية، ونقص الاستثمار في الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات. فهذه الأخيرة لا تزال مجزأة ولا تغطّي إلّا نسبةً قليلةً من السكّان. ووفق الأرقام المتاحة، لا يحصل سوى 40 في المائة من سكان المنطقة على تغطية إعانة نقدية (لمرة واحدة على الأقل) من برامج الحماية الاجتماعية (الشكل 4). كما أنّ الفجوات في التغطية بين مختلف الفئات كبيرة وظاهرة، وتحديداً بالنسبة إلى النساء والشباب والعمّال من غير المواطنين (بمن فيهم اللاجئون)، وذلك نظراً إلى انخفاض مشاركة هذه الفئات في القوى العاملة وارتفاع مستويات البطالة والعَمالة غير الرسمية بينهم. لذلك، من الضروري توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل الفئات السكانية الضعيفة نظراً إلى احتياجاتها الاجتماعية الكبيرة. وينبغي أن يشكل هذا التوسيع إحدى الخطوات الأولى نحو شمول برامج الرعاية جميعَ فئات المجتمع.

أعطت معظم الحكومات الأولوية لتحسين الإنتاجية وتوليد فرص عمل جديدة، لكن هذا الأمر يتطلب إدخال تحولات مدروسة في سياسات الإنفاق الاجتماعي العام.

الشكل 4. افتقار فئات كثيرة في المنطقة العربية إلى تغطية الحماية الاجتماعية الفعالة مقارنة ببقية العالم، 2020 أو آخر عام متاح



المصدر: ILO, n.d.b.

ب. تجاوز عقلية المقايضة

إنّ أحدّ أهمّ المشاكل في أثناء التخطيط لبرامج الحماية الاجتماعيّة هو الركون إلى ما يمكن تسميته بمبدأ "المقايضَة"، حيث إنّ صانعي القرار ومَن حولَهم يعتمدون خطاباً سياسيّاً واجتماعيّاً يدعو إلى الاختيار بين "مجتمع أكثر عدالة" أو "اقتصاد أشدّ كفاءة". وقد نُظر تقليدياً إلى النفقات الاجتماعية على أنها مسائل مهمّة في جهود الحدّ من الفقر وعدم المساواة، ولكن ليس بالضرورة في تعزيز النمو الاقتصادي. لكنّ هذا التقرير يبيّن أنّه ينبغي تحييد فكرة المقايضة تلك، وأنّ المسألة ليست عبارة عن اختيار إقصائيّ بين قيم العدالة وحاجات الاقتصاد. فالسياسة المالية الرامية إلى الحد من الفقر وعدم المساواة تؤدي بالضرورة إلى تحسين رفاه الإنسان. وهي تحفز كذلك النمو الاقتصادي، وتنهض بالعدالة الاجتماعية. وبالتالي، فهي أداة قوية لإطلاق العنان للتقدّم على ثلاث جبهات في آنٍ واحد (الرفاه، النمو الاقتصادي، العدالة الاجتماعية)، وضمان تكاملها وتسريع وتيرة التنمية المستدامة والشاملة للجميع.

وقد أسفرت الدراسات المبكرة لآثار الإنفاق الاجتماعي الكلّي على النمو والتنمية البشرية عن نتائج مختلطة[11]. فقد ركّزت بعض البحوث على قطاعات محددة فقط مثل الصحة والتعليم[12]. إلا أنّ الدراسات الأكثر حداثة خلصت إلى تأكيد مقنع بأن الإنفاق الاجتماعي الموجّه يسهم إسهاماً إيجابياً في التنمية البشرية وفي دعم رأس المال البشري، وهو ما يعزز بالتالي النمو الاقتصادي، لا سيما في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل[13].

فعلى سبيل المثال، تؤدي زيادة الإنفاق الاجتماعي على التعليم والصحة والحماية الاجتماعية إلى مجموعة متنوعة من النواتج الاجتماعية-الاقتصادية المهمّة، مثل انخفاض معدلات الفقر وعدم المساواة، وارتفاع متوسط العمر المتوقع[14]. وقد كان للإنفاق على الصحة في القطاع العام أثر أكبر من الإنفاق على الصحة في القطاع الخاص لجهة تخفيض معدلات الفقر، وتحسين متوسط العمر المتوقع، والحد من وفيات الأطفال[15]. بتعبير آخر، ترتبط استثمارات رأس المال البشري في التعليم والصحة وما إلى ذلك بانخفاض معدلات عدم المساواة في الدخل، وتعزيز العقد الاجتماعي، وتمكين الإنسان في مجتمعه بشكل عام. وبالفعل، فإنّ معظم البلدان التي أحرزت تقدّماً في جهود التنمية البشرية تتمتّع برأس مال بشري مرتفع، وذلك على النقيض من حالة البلدان العربية حيث رأس المال البشري بقي منخفضاً نتيجةً لضعف الجهد التنموي (الجدول 1).

ولتحقيق أهداف التنمية المستدامة المتعلّقة بتعزيز رأس المال البشري والاجتماعي والمادي، يقترح صندوق النقد الدولي أنّه يتعين على أي دولة عربية متوسطة الدخل أن تزيد الإنفاق العام بنسبة 5.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً، وذلك بين عامَي 2020 و2030[16]. ومن المهم بالقدر نفسه الحرص على تخصيص النفقات بكفاءة وإنصاف، وإدارتها إدارة مستدامة، وهذه نقاط يتم استكشافها في مختلف أقسام هذا التقرير.

الجدول 1. البلدان ذات المستويات المرتفعة في التنمية البشرية لديها درجات عالية من رأس المال البشري

البلد	دليل التنمية البشرية (2019)	مؤشر رأس المال البشري (2020)	الإنفاق الاجتماعي العام، النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي، آخر الأرقام المتاحة	نصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعي العام (بالدولار)، آخر الأرقام المتاحة
البلدان العشرة الأولى على لائحة دليل التنمية البشرية				
النرويج	0.957	0.771	25.3	15868.8
إيرلندا	0.955	0.792	13.4	11125
سويسرا	0.955	0.756	16.7	11550.5
هونغ كونغ، المنطقة الإدارية الخاصة التابعة للصين	0.949	0.812		
ايسلندا	0.949	0.745	17.4	8896.8
ألمانيا	0.947	0.751	25.9	13488.8
السويد	0.945	0.795	25.5	13736.8
أستراليا	0.944	0.770	16.7	8571.5
هولندا	0.944	0.789	16.1	9192.7
الدانمارك	0.940	0.755	28.3	16053.5
البلدان العربية				
تونس	0.740	0.516	23.4	691.5
الأردن	0.729	0.553	14.9	620.7
مصر	0.707	0.494	12.5	466.2
العراق	0.674	0.407	22.2	1370.4
لبنان	0.744	0.515	9.9	1103.5
عُمان	0.813	0.608	17.2	2644.5
المغرب	0.686	0.504	13.2	433.5

المصدر: تجميع المؤلفين.

ملاحظة: جُمعت النفقات الاجتماعية العامة من قواعد بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لبلدان هذه المنظمة، ومن الإسكوا للبلدان العربية.

في العديد من البلدان العربية، تتعثّر الجهود المبذولة للاستثمار في التنمية والتقدم الاقتصادي بسبب نقص الحيز المالي المخصّص للإنفاق الاجتماعي، وذلك نظراً إلى ارتفاع الدين العام وعجز الميزانية. ويشكل هذا الأمر مصدر قلق حتى في بلدان مجلس التعاون الخليجي ذات الدخل الأكثر ارتفاعاً، مثل البحرين والكويت وقطر. وقد أدت التحديات المالية الناجمة عن جائحة كوفيد-19 إلى تقلّص ذلك الحيز المالي (المحدود أصلاً) في البلدان المتوسطة الدخل، مثل الأردن وتونس ومصر. أما البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات وأقل البلدان نمواً فتواجه أسوأ الأوضاع في هذا الخصوص.

ففي لبنان مثلاً، أدى العجز المالي والتجاري الحاد والارتفاع الهائل في مستويات الديون إلى قيام الحكومة بتخفيض الخدمات الأساسية والدعم المالي حتى في أثناء الجائحة[17].

وللتمثيل على محدوديّة الحيز المالي في الدول العربية، فإنّه تكفي الإشارة إلى أنّ هذه البلدان، ولدى استجابتها للجائحة، مددت حزم التحفيز السابقة والتي لا يتجاوز مجموعها حوالى 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا أقل بكثير من المتوسط العالمي البالغ 22.6 في المائة، بحسب تقديرات مرصد تتبّع سياسات الاستجابة لجائحة

كوفيد-19[18]، وهو غير كاف بالنظر إلى مدى الضرر الاجتماعي الاقتصادي الذي حصل. ويتوقع مرصد التتبّع أن المنطقة تحتاج إلى 462 مليار دولار إضافية لتحقيق تعافٍ سريع ومستمرّ (يجاري المناطق الأخرى)، والتغلب على التحديات الجديدة التي أضيفت إلى التحديات القديمة التي تعيق أصلاً التقدم على مسار تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وفي الوقت نفسه، أدت جائحة كوفيد-19 في المنطقة العربية والعالم أجمع إلى إحداث تغيير أساسيّ في كيفية فهم قيمة الإنفاق الاجتماعي وأثره في حماية الفئات السكانية الأكثر فقراً وضعفاً (مع الحفاظ على ثبات الاقتصادات على نطاق أوسع). لكن ذلك لا يعني انتهاء المشكلة، إذ ثمّة الكثير من العمل المطلوب لدعم الإنفاق الاجتماعي العام الذي يلبي الاحتياجات البشرية لجميع الفئات الاجتماعية، ويكون جديراً بتعزيز النمو الاقتصادي والإنصاف الاجتماعي. وفي هذا المجال، تؤدّي قيم من قبيل "الحَوكمة" دوراً مهماً، وكذلك استهداف الفئات السكانية الأشدّ حاجةً، واستخدام أساليب القياس التي ترصد نقاط الضعف المتعددة والمتقاطعة بين برامج الحماية الاجتماعية[19]. ومن العوامل المهمة الأخرى أيضاً: الشمول المالي، والرقمنة، والجودة المؤسسية في إدارة الأرصدة المالية، وغير ذلك[20].

إنّ التخطيط السليم لمختلف برامج الحماية الاجتماعية، إلى جانب كفاية النفقات الاجتماعية وإنصافها، أمران أساسيان في إقامة الروابط بين جهود التنمية المنصفة والمستدامة وبين جهود النمو الاقتصادي. وبشكل عام، يؤكد هذا التقرير على أنّ المساعدة الاجتماعية من خلال التحويلات النقدية أو العينية، والاستثمارات الاجتماعية العامة مثل تنمية المهارات، أمران مهمّان للحد من الفقر في الأجل القريب. وهما يتركان أيضاً آثاراً قوية على المدى الأطول، لأنّهما يحسّنان الفرص المتاحة للفقراء ويعزّزان الحراك الاجتماعي التصاعدي. ففي مصر مثلاً، خففت برامج المساعدة الاجتماعية التي تحسن صحة العمال ومهاراتهم من حدة أكثر أشكال انعدام الأمن الغذائي شيوعاً، في حين أن المساعدة المالية التي تهدف فقط إلى الحد من انعدام الأمن الغذائي كان لها تأثير أقل على المدى الطويل (الإطار 1)[21]. أما في تونس فقد أدى خفض بعض أشكال دعم الطاقة إلى الحد من الفقر وعدم المساواة في دخل السوق بشكل كبير[22].

الإطار 1. الاستثمارات في رأس المال البشري تحدّ من مَواطن الضعف في مصر

لقد شكلت برامج المساعدة الاجتماعية استراتيجية مركزية في المنطقة العربية للتخفيف من حدة مَواطن الضعف الشديدة، لكنها غالباً ما تركز على الدعم التراجعي وغير الفعال الذي يفرض عبئاً ثقيلاً على الناتج المحلي الإجمالي. على النقيض من ذلك، فإن الاستثمارات في رأس المال البشري، مثل التدريب المهني والتأمين الصحي، تميل إلى أن تكون أقل تكلفة، وتقدم مساهمات أكبر في الرعاية الاجتماعية طويلة الأجل، وتقلل من مَواطن الضعف، كما كانت الحال في مصر مثلاً.

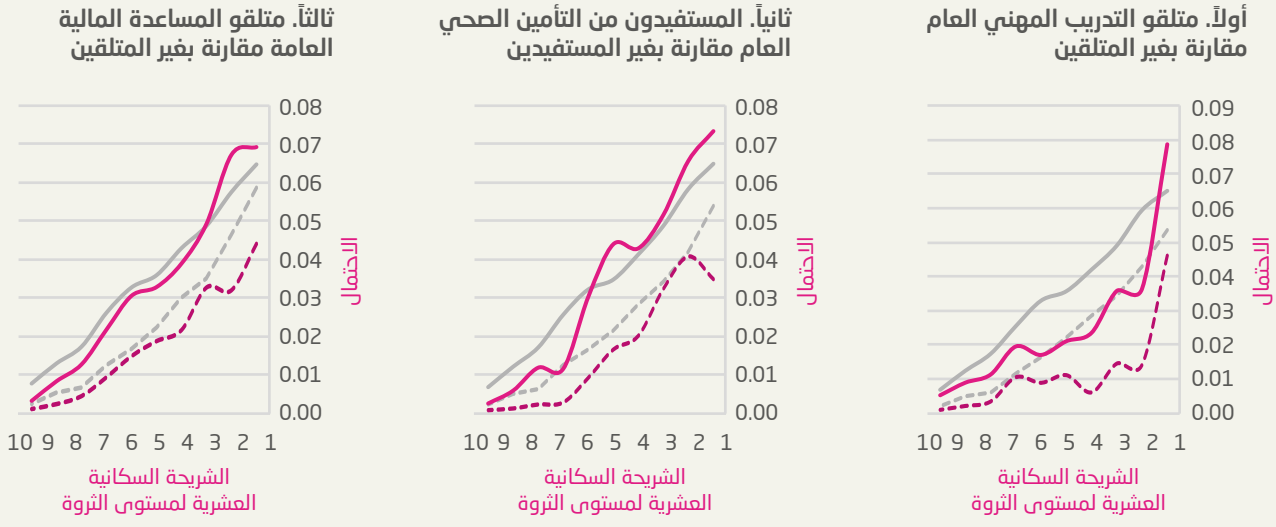
فقد قامت دراسة لتقييم البرامج العامة البديلة للعمال بدراسة سياسات التدريب المهني المموّل من القطاع العام وبرامج التأمين الصحي والمساعدة المالية وقياس تأثيرها على الوضع الوظيفي والحرمان. وخلصت الدراسة إلى أن برامج المساعدة الاجتماعية التي تستهدف صحة العمال ومهاراتهم لها آثار إيجابية طويلة الأجل، وتخفف من أكثر أشكال انعدام الأمن الغذائي شيوعاً. في المقابل، كان للخبرة المهنية، والوضع العائلي، والإقامة في المناطق الحضرية، آثار هامشية على انعدام الأمن الغذائي. وكان أثر المساعدة المالية في الحد من انعدام الأمن الغذائي على المدى الطويل منخفضاً وغير واضح، وذلك على الرغم من أنها تسهم في تخفيض نسبة انعدام الأمن الغذائي في بعض الحالات، غير أنّها تؤدي إلى نتائج عكسية في حالات أخرى، وذلك بحسب الكيان (أو الجهة أو المؤسسة) الذي يقدم المساعدة (الشكل ألف أدناه).

ويميل المستفيدون السابقون أو الحاليون من المساعدة المالية إلى الإبلاغ عن انخفاض مستوى الرضى الوظيفي، وذلك على الرغم من أن ذلك قد يعكس خطراً معنوياً، فقد يُبلغ المستفيدون عن مستويات أكثر انخفاضاً لتلبية معايير الأهلية للحصول على المساعدات النقدية. على النقيض من ذلك، تميل الاستثمارات في رأس المال البشري – من خلال التعليم العالي والتدريب المهني وكذلك في الصحة – إلى تحقيق رضى وظيفي أعلى وفتح آفاق أكبر للتقدم الوظيفي في الأجلَين القصير والطويل. ويسجّل رأس المال البشري لدى العمال عائداً قوياً لجهة تناسب كفاءاتهم مع الوظائف المتاحة والتي تنطوي على شروط العمل اللائق (الشكل باء).

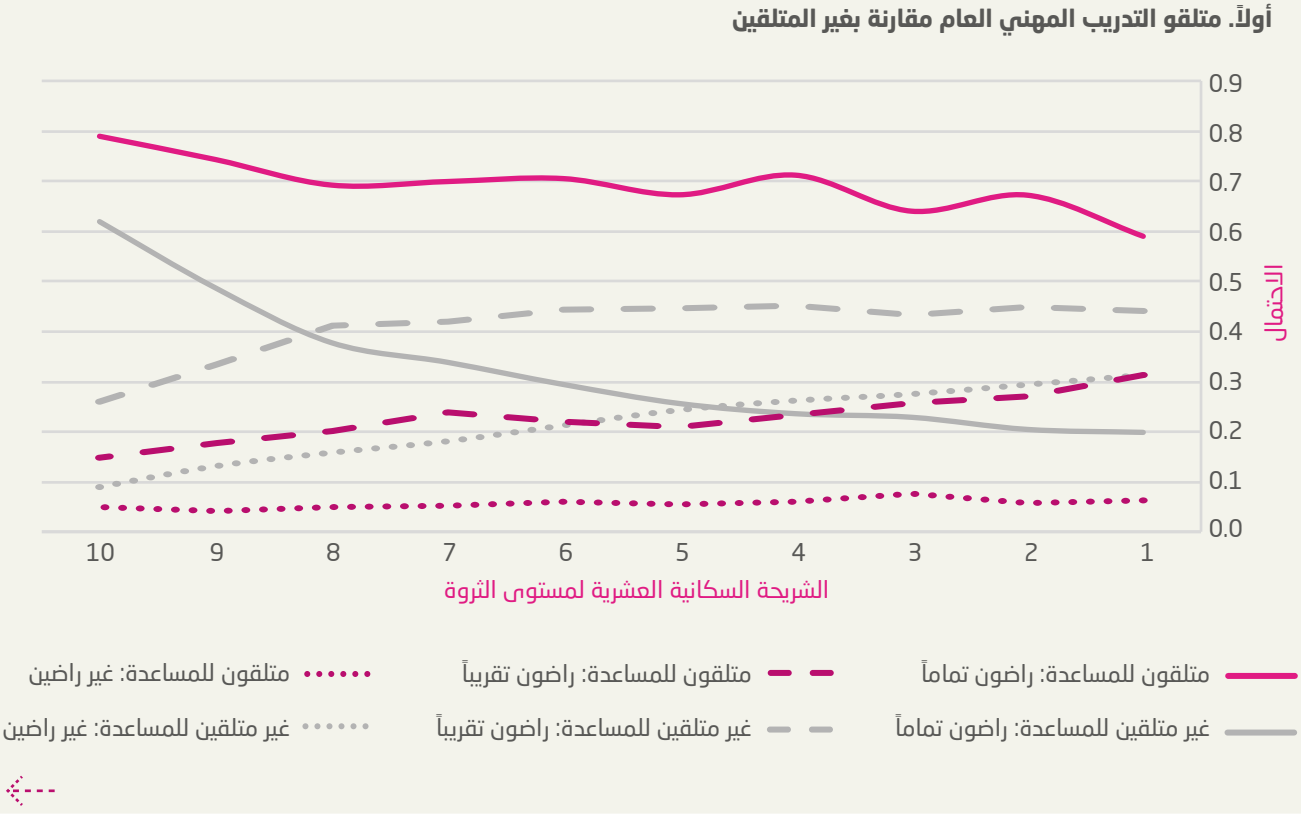
وفي حين أن المساعدة المالية مهمة لدعم الأشخاص المحرومين والذين يعيشون في فقر مدقع، فإنّ نتائج الدراسات تقترح موازنتها مع البرامج التي تزيد من رأس المال البشري والمهارات وغيرها من القدرات ذات الأثر الأكبر على المدى الطويل. فهذه البرامج لا تدعم الفئات الأشد فقراً فحسب، بل أيضاً الفئات ذات الدخل المتوسط والعمال غير الرسميين، وتساهم في الحد من قابلية تأثرهم بالفقر.

1

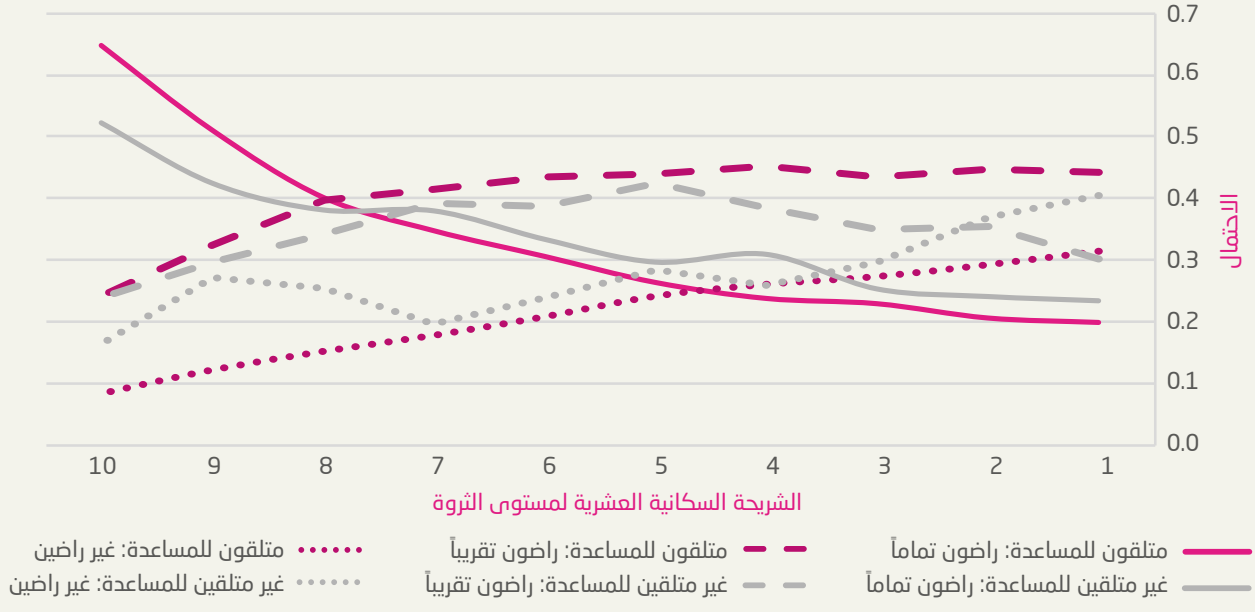
الشكل ألف. الاحتمال المتوقع للحرمان الشديد من الغذاء، بحسب الشريحة السكانية العشرية لمستوى الثروة



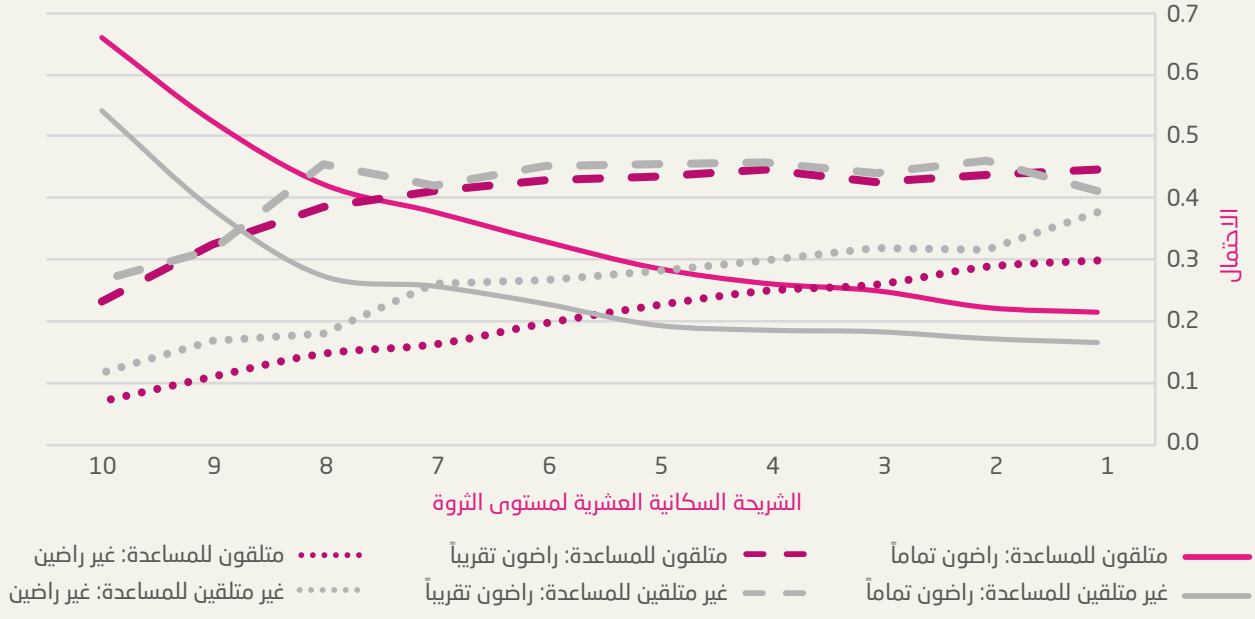
الشكل باء. الاحتمال المتوقع للرضى الوظيفي، بحسب الشريحة السكانية العشرية لمستوى الثروة



ثانياً. المستفيدون من التأمين الصحي العام مقارنة بغير المستفيدين



ثالثاً. متلقو المساعدة المالية العامة مقارنة بغير المتلقين



المصدر: Hlasny, 2021.

وثمّة تساؤل آخر عما إذا كان الإنفاق الاجتماعي معاكساً للدورات الاقتصادية، ويدعم الناس وينعش الاقتصاد في أثناء فترات الركود.

في معظم البلدان العربية، يتبع الإنفاق العام الناتج الاقتصادي، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى الاعتماد على أسعار السلع الأساسية والطبيعة الريعية لاقتصادات معظم الدول العربية[23]. وقد ظهرت بعض التباينات في هذا النمط بعد الانكماش الاقتصادي في عام 2008 حيث زادت بلدان كثيرة من الإنفاق الاجتماعي الاستنسابي لمنع الاستياء الشعبي وذلك وسط خسائر في النمو الاقتصادي. وطُبقت استجابة مماثلة لدعم الناس والاقتصادات في مواجهة آثار جائحة كوفيد-19.

أمّا الآن، ومع تعرض الحيز المالي المحدود للإنفاق الاجتماعي لضغوط شديدة بسبب متطلبات الجائحة وما أعقبها، ووسط تصاعد حالة عدم اليقين في الاقتصاد العالمي بسبب عوامل كثيرة من بينها الصراع في أوكرانيا، فإنّ البلدان العربية تواجه العديد من التساؤلات حول الاستدامة المالية للإنفاق الاجتماعي المعزّز. لكنّ هذا التقرير يشدد على أن "التعزيز" لا يعني فقط إنفاق المزيد من المال بل الإنفاق بصورة رشيدة ومنهجية.

وبالمقارنة مع البلدان ذات مستويات الدخل المماثلة، فإن الدول العربية في المتوسط تتخلف في مجال النمو والتنمية البشرية كما في مجال الإنفاق الاجتماعي[24]. وتشمل أسباب هذا التباين عدم الكفاءة في الاستهداف والمخصصات، وجمود الميزانيات لجهة الرواتب والأجور، وإهمال الاستثمارات الاجتماعية في القطاعات التي تعزز الإنتاجية[25]. ومن شأن خيارات السياسات الذكية والرشيدة أن تنظر في كيفية استخدام الموارد بأكبر قدر من الكفاءة والإنصاف. وقد يعني ذلك تحقيق النتائج نفسها وتوفير الموارد في آنٍ معاً، أو تحقيق نتائج أفضل بواسطة الإنفاق نفسه[26].

كما ينبغي الالتفات إلى مسألة أخرى، وهي أن زيادة الإنفاق الاجتماعي الذي يترافق مع تقديم خدمات عامة ذات جودة عالية يمكن أن تؤدي – إلى جانب تحفيزها النمو – إلى توليد المزيد من الإيرادات[27]. ويميل تحصيل الضرائب إلى أن يكون أعلى في البلدان التي تسجل نسبة أكبر من الاستثمارات الاجتماعية، مما يعني ضمناً توفّر خدمات عامة أفضل في مجالات الصحة والسكن والتعليم[28]. لكن زيادة الإيرادات بشكل أساسي من خلال معدلات ضريبية أعلى أو قاعدة ضريبية أوسع قد تؤدي إلى الاستياء أو التهرب الضريبي، ما لم يثق الناس في أن الحكومات ستقدم في المقابل خدمات عامة ذات جودة مرضيّ عنها.

لقد تسببت جائحة كوفيد-19 في مشكلة ذات وجهَين، فزادت الحاجة إلى الإنفاق وقيّدت في الوقت نفسه القدرات على تعبئة الموارد. فقد استهلكت عملية تلبية الاحتياجات الطارئة في الحماية الصحية والاجتماعية أموالاً كان من الممكن تخصيصها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة لولا استخدامها في الاستجابة للجائحة، كما أنّها فرضت تكاليف إضافية. وفي خضم ارتفاع معدلات الفقر وزيادة الوفيات ومحو المكاسب في التعليم[29]، قدّرت دراسة أجراها صندوق النقد الدولي على أربعة بلدان أن متطلبات الإنفاق على أهداف التنمية المستدامة ارتفعت بنسبة 21 في المائة بسبب الجائحة[30]. وحدد تقييم آخر قيمة تمويل أهداف التنمية المستدامة غير الملباة على مستوى العالم قبل عام 2020 بمبلغ 2.5 تريليون دولار، وتوقع ارتفاع الفجوة بمقدار 1.7 تريليون دولار خلال الجائحة[31]. وتبرز حدة العقبات التي تحول دون جمع المزيد من الموارد بوجه خاص على مستوى أقل البلدان نمواً التي تعتمد على المساعدة الإنمائية الرسمية والتي باتت تعاني بدورها من نقص في الإمدادات في ظل القيود المفروضة على البلدان الشريكة.

ج. وسيلة أفضل لقياس جدوى الإنفاق الاجتماعي

نظراً إلى الدور الحاسم الذي يضطلع به الإنفاق الاجتماعي العام وإلى الضغوط التي يتعرض لها الحيز المالي المخصص له، يقدم هذا التقرير تعريفاً وافياً بمفهوم "مرصد الإنفاق الاجتماعي" وطريقة عمله، وذلك بوصفه أداةً مفيدة لقياس مدى اتساق الإنفاق مع التقدّم المحرز في مسار تحقيق أهداف التنمية المستدامة (الشكل 5). تفتقر بلدان عربية كثيرة حالياً إلى آلية شفافة تؤمّن الرصد الشامل للإنفاق الاجتماعي الذي تقوم به، وهذا ما يقوض خيارات الميزانية الفعّالة لحكومات هذه البلدان. ثمّ إنّ عدم فعالية التنسيق بين الوزارات المعنية بتحقيق أهداف التنمية، وعدم كفاية الأدوات اللازمة لتحليل الإنفاق الاجتماعي والاستدامة المالية يعمّقان هذه المشاكل.

إنّ فهم أوجه العجز هذه يساعد على تفسير سبب تدني أداء الإنفاق الاجتماعي العام في البلدان العربية وذلك بالمقارنة مع بلدان أخرى في المناطق النامية تعيش أوضاعاً مشابهة. ومن دون رصد مديات الجودة والكفاءة، غالباً ما يؤدي الإنفاق الاجتماعي العام إلى نتائج غير محمودة، مثل ضعف المخصصات المالية للبرامج الاجتماعية المتعددة والمتداخلة، وعدم الإنصاف في الوصول إلى الفئات السكانية الضعيفة،

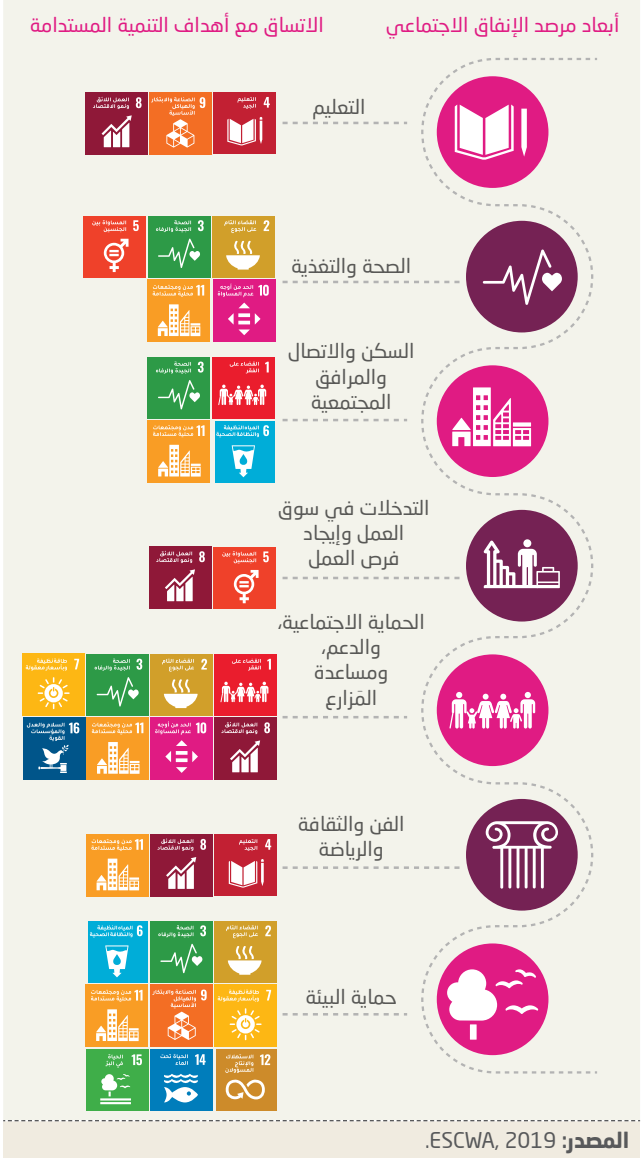
وعدم التطابق بين النفقات والاحتياجات. وفيما تتعرض الميزانيات العامة الآن لضغوط في معظم البلدان العربية في أعقاب جائحة كوفيد-19، ويرزح العديد منها تحت أعباء ديون ثقيلة، يبرز مصدر قلق خطير آخر يتمثل في الإدارة غير المستدامة وغير الفعالة للإنفاق الاجتماعي العام. وهذا ما يعرّض تحقيق جميع أهداف التنمية المستدامة للخطر.

يتخطى مرصد الإنفاق الاجتماعي الطرق التقليدية لقياس الإنفاق على الخدمات الأساسية. فهذه النُهج تركز بشكل أساسي على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، في حين يغطي مرصد الإنفاق الاجتماعي كامل أوجه التنمية المستدامة ويطال جميع أهدافها ومقاصدها[32]. ويصنّف الإطار العملي لمرصد الإنفاق الاجتماعي النفقات إلى سبعة بنود، هي: التعليم؛ والصحة والتغذية؛ والسكن والمرافق المجتمعية؛ والتدخلات في سوق العمل وإيجاد فرص العمل؛ والحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع؛ والفن، والثقافة، والرياضة؛ وحماية البيئة[33]. وتغطي هذه الأبعاد جميع النفقات العامة ذات الغرض الاجتماعي، و70 من أصل 169 مقصداً من مقاصد أهداف التنمية المستدامة.

ويساعد مرصد الإنفاق الاجتماعي على توضيح السبب الذي من أجله لا ينبغي أن تقتصر السياسة المالية على إعادة التوزيع من خلال المساعدة الاجتماعية، والتأمين الاجتماعي، والتحويلات. ويمكن أن يساعد كذلك في توجيه السياسة المالية نحو الاضطلاع بدور أكبر بكثير في الجهود الآيلة إلى الحد من الفقر ومعالجة مواطن الضعف وضمان التنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية (الشكل 6). فهو يدعم ترشيد النفقات الاجتماعية وإيجاد المزيج الصحيح من سياسات الحماية الاجتماعية والاستثمار الاجتماعي[34] وذلك لتعزيز رأس المال البشري، وإطلاق الفرص والابتكار، وتحقيق الإنتاجية والمشاركة الاقتصادية لجميع أفراد المجتمع. وتسهم جميع هذه الاستثمارات بدورها في زيادة الاستقرار الاقتصادي الكلي والاجتماعي[35].

ويتمثل أحد ابتكارات المرصد في توليد بيانات عن الإنفاق الاجتماعي استناداً إلى الغرض منه وبالنظر إلى السكان المستفيدين منه. والهدف من ذلك هو إعداد إحصاءات أدق يمكن استخدامها في أثناء التخطيط للسياسات الاجتماعية. وبشكل عام، تصبّ آليات عمل المرصد على جعل السياسات الاجتماعية أكثر متانة واستجابة للحاجات الملحّة، وأكثر إنصافاً وفعاليةً في توجيه الاستثمارات ذات الأولوية إلى المستفيدين الأشدّ احتياجاً إليها، لا سيما ما يتعلّق بوصول الفئات السكانية الأشدّ فقراً والفئات التي تعاني من مواطن ضعف متعدّدة إلى تلك الخدمات[36]. ويحاول المرصد تصنيف المستفيدين بحسب نوع الجنس وذلك لتقييم الطريقة التي اتبعتها البرامج الاجتماعية العامة لتخصيص النفقات وتوزيعها بين الرجال وبين النساء (وذلك على الرغم من أن معظم بيانات الإنفاق العام غير مصنفة حالياً بحسب نوع الجنس). ويسلط المرصد الضوء على هذا النقص ويقترح سبلاً بديلاً لتحسين بيانات الإنفاق الاجتماعي باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من التدابير التوجيهية الرامية إلى تحقيق المساواة بين الجنسَين.

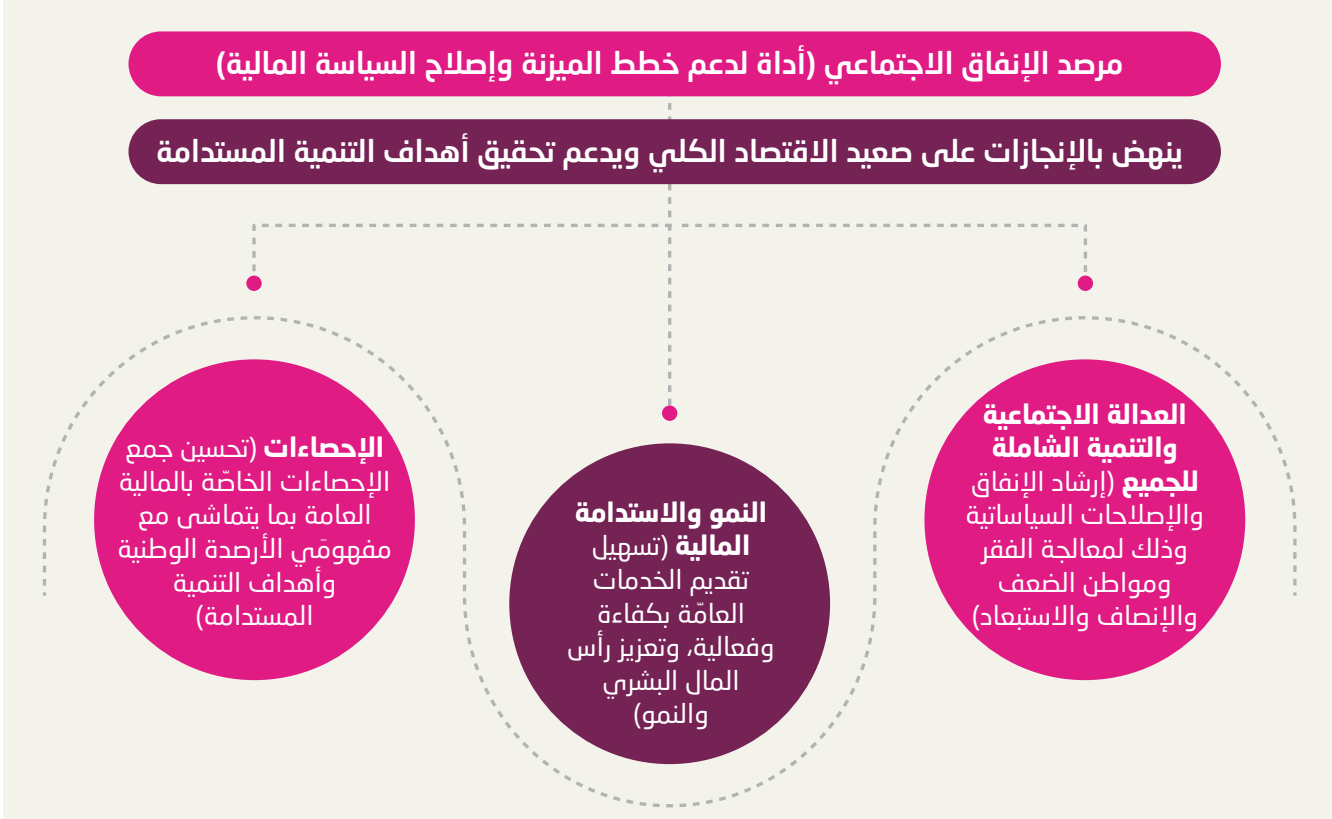
الشكل 5. اتّساق عمل «مرصد الإنفاق الاجتماعي» مع مختلف أهداف التنمية المستدامة ومقاصدها



المصدر: ESCWA, 2019.

1

الشكل 6. مرصد الإنفاق الاجتماعي يساعد على النهوض بأهداف التنمية المستدامة من خلال رصد الميزانيات وإصلاحات السياسة المالية



المصدر: ESCWA, 2019.

د. ما الذي يتضمنه هذا التقرير؟

يستكشف الفصل الثاني من التقرير مبدأ الإنفاق الاجتماعي والتدابير الدولية المعتمدة في هذا الإطار، كما يسلط الضوء على أهمية التدابير الشاملة في عملية الإنفاق الاجتماعي، وذلك وفق الإطار الأوسع نطاقاً لمرصد الإنفاق الاجتماعي. ويحلل الفصل أبعاد الإنفاق الاجتماعي العام على الخدمات الأساسية (الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية) في المنطقة العربية، ويقارن النتائج المحققة بالمعدلات العالمية، ويناقش مجموع الإنفاق الاجتماعي العام في إطار مقياس المرصد الأوسع نطاقاً لثمانية بلدان عربية تتوفر لديها بيانات في الوقت الحالي. وينتهي الفصل بتسليط الضوء على الاتجاهات الرئيسة في الخدمات الاجتماعية العامة والمخصّصات المتعلقة بها (بحسب المستفيدين منها)، مع التركيز على أهمّ الثغرات في هذا المجال.

أما الفصل الثالث فيبحث في امتثال مخصّصات الإنفاق الاجتماعي لمعايير الإنصاف والكفاية، آخذاً في عين الاعتبار مواطن الضعف التي تواجهها مختلف الفئات السكانية في المنطقة العربية. ويشدّد هذا الفصل على أهمية وضع مسألة الإنصاف في صميم الإنفاق الاجتماعي، وذلك لتمكين الفئات الضعيفة، وتعزيز التقدم المستدام، وتدعيم العدالة الاجتماعية.

ويبحث الفصل الرابع في الحاجة إلى زيادة كفاءة الإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية وذلك لتحسين تأثيره المجتمعي والوصول به إلى الحد الأقصى الممكن، بالإضافة إلى تعزيز النواتج الاجتماعية المنبثقة عنه والتقدّم في مسار بناء مجتمع شامل للجميع. ومن خلال استخدام منهجية تحليل حزم البيانات، يقيّم الفصل الطريقة التي

تُقارن بها البلدان العربية مع بلدان أخرى تعيش ظروفاً مشابهة، وذلك لجهة كفاءة سياسات الإنفاق الاجتماعي. كما يفكك هذا الفصل معايير الكفاءة الإجمالية للنفقات في مجالات التعليم، والصحة، والحماية الاجتماعية، وحماية البيئة إلى مكونات تسهل دراستها وتقييمها، ويحاول تقييم آثارها على نواتج اجتماعية معينة من خلال استكشاف السياقات والسياسات الأساسية لها.

وينظر الفصل الخامس في التحديات التي تواجهها المنطقة على صعيد الحيز المالي الخاصّ بالإنفاق الاجتماعي، ويقترح حلولاً ملموسة من خلال عملية نمذجة الاقتصاد القياسي الكلي. ويبحث هذا الفصل في خيارات السياسة المالية المتعلقة بإصلاحات الإيرادات المحلية، وتعزيز الحيز المالي الخاصّ بالإنفاق الاجتماعي، وذلك من خلال أدوات تمويل مبتكرة مثل مقايضة الديون، وتمويل الديون الجديدة في إطار استراتيجي جيد لتحقيق الاستقرار في نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، وتحسين الكفاءة لتوسيع الحيز المالي.

ويتعمق الفصل السادس في الإدارة المالية العامة والميزَنة المحسنتَين كأساس لقيام مجتمع أكثر عدلاً وشمولاً للجميع. ويشدد على الإدارة الفعالة التي تشمل وضع أطر متوسطة الأجل للنفقات والإيرادات، وذلك بهدف زيادة فعالية الإنفاق ورفع كفاءته وتثبيت استقرار الاقتصاد الكلي. ويستكشف الفصل أيضاً السياسات المالية الرئيسية وإجراءات إصلاحات الميزانية اللازمة لتحسين توجيه الميزانيات نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وتعزيز قيام مجتمع شامل للجميع، وتحقيق المساواة بين الجنسَين.

أما الفصل السابع فيعرض النتائج والتوصيات الرئيسية لتحسين معايير الإنصاف والكفاءة في الإنفاق العام، وفي الإدارة المالية العامة. وهو يعرض السياسات المالية وإصلاحات الميزانية الضرورية للوصول إلى سياسة إنفاق اجتماعي جيدة وذات طابع استراتيجي يسهم في تعزيز التنمية الشاملة للجميع على المدى الأبعد.

©filadendron/E+ via Getty Images

1

الحواشي

1 Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), 2019a.

2 المرجع نفسه.

3 ESCWA, 2014a.

4 ESCWA, 2020a.

5 United Nations Development Programme (UNDP), 2021a.

6 UNDP, 2021b.

7 Global Health Security Index, available at https://www.ghsindex.org. See United Nations Sustainable Development Group, 2020.

8 المرجع نفسه.

9 إسقاطات الإسكوا استناداً إلى نموذج التوقعات الاقتصادية العالمية. استندت المقارنة إلى تقديرات منَمذجة أعدّتها منظمة العمل الدولية للمناطق الأخرى حول العالم.

10 UNDP, 2021c.

11 Sala-i-Martin, 1992; Atkinson, 1995; Filmer and Pritchett, 1999; Gupta, Verhoeven and Tiongson, 2003; Rajkumar and Swaroop, 2008; Khan and Bashar, 2015.

12 Bellettini and Ceronia, 2000; Baldacci and others, 2004; Sarangi and von Bonin, 2017; Haile and Niño-Zarazúa, 2018; Cammeraat, 2020.

13 ESCWA, 2017a; International Monetary Fund (IMF), 2020a.

14 IMF, 2020a. أكدت النتائج أن زيادة الإنفاق الاجتماعي أدت إلى تحسين النواتج الاجتماعية-الاقتصادية للمتغيرات التالية: خفض معدلات الفقر، وتعزيز دليل التنمية البشرية المعدل بعامل عدم المساواة، وتحسين متوسط العمر المتوقع، والحد من وفيات الأطفال. وقد تحققت هذه النواتج حتى بعد حساب تأثير عومل الدخل، ودرجة التحضر، واستقرار الاقتصاد الكلي، والانفتاح التجاري، والنزاع الداخلي والخارجي، ومستوى التنمية المالية، والوصول إلى المياه المأمونة.

15 المرجع نفسه.

16 IMF, 2019b.

17 Lebanon, National Committee for SDGs and the Presidency of the Council of Ministers, 2018; United Nations, n.d..

18 United Nations, n.d.; ESCWA, 2022.

19 Rajkumar and Swaroop, 2008; Sarangi and von Bonin, 2017; Bhanumurthy and Mohanty, 2018.

20 IMF, 2020a; Gaska and others, 2021.

21 Hlasny, 2021.

22 Moummi, 2021.

23 Abdih and others, 2010; ESCWA, 2017a; El-Badawi and Soto, 2011; Alesina, Tabellini and Campante, 2008.

24 IMF, 2020a.

25 ESCWA, 2017a.

26 Gaska and others, 2021.

27 Altshuler and Sarangi, 2021.

28 ESCWA, 2019b.

29 United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA), 2021a.

30 IMF, 2021a.

31 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2021a.

32 يقدم الفصل الثاني من هذا التقرير خريطة مفصلة لمنهجية مرصد الإنفاق الاجتماعي وتعريفاً للإنفاق الاجتماعي.

33 ESCWA, 2019c.

34 ESCWA, 2017a.

35 ESCWA, 2019c.

36 ESCWA, 2017a.

©Thank you for your assistant/iStock / Getty Images Plus via Getty Images

أسلوب القياس الأمثل لتوجيه الإنفاق الاجتماعي وترشيده

02

إنّ النفقات الاجتماعية العامة ليست إعانات اختيارية تقدمها الحكومات للناس. فهي استثمارات أساسية في رأس المال البشري، ومحركات لزيادة الإنتاجية، وأدوات لتصحيح حالات عدم الإنصاف في الوصول إلى الخدمات الضرورية. لكنّ الخيارات التي يتمّ بموجبها تخصيص الموارد العامة وإنفاق في موارد معيّنة – التي توجّهها السياسة المالية للحكومة – يكون لها آثار دائمة على اقتصاد كل بلد ومشاريع التنمية البشرية فيه واستقرار عقده الاجتماعي. وفي خصوص المنطقة العربية، ينبغي أن تكون هذه الخيارات متّسقةً مع أهداف التنمية المستدامة، وذلك بحسب إعلان تونس بشأن العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية في عام 2014، حيث أعادت الدول الأعضاء تأكيد التزامها بالعدالة الاجتماعية قيمةً جوهرية في الثقافة العربية والإسلامية، وركناً أساسياً لبناء مجتمعات آمنة ومتلاحمة ومزدهرة. لذلك، ينبغي أن تؤدي السياسة المالية دوراً بارزاً ونشطاً في بناء مجتمعات واقتصادات متقدمة يتمتع فيها الجميع بإمكانية الوصول إلى الموارد والخدمات بعدالة وإنصاف.

وتحقيقاً لهذه الغاية، يدعم مرصد الإنفاق الاجتماعي اتخاذَ قرارات مالية أكثر استنارة يمكنها تسريع التنمية بكفاءة واستدامة وإتاحة الفوائد الناتجة عن الإنفاق الاجتماعي بإنصاف للجميع. ولتمهيد الطريق أمام هذا الأمر، يقدّم هذا الفصل تعريفاً للإنفاق الاجتماعي ومقاييسه، ويعرض أحدث البيانات عن الإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية والعالم. وهو يعرّف بمرصد الإنفاق الاجتماعي ويناقش النتائج التي يمكن له تحقيقها، وذلك استناداً إلى الاتجاهات التي يمكن أن تنحو إليها الميزانيات العامة في ثمانية بلدان عربية لديها بيانات كافية للدراسة.

النفقات الاجتماعية العامة ليست إعانات اختيارية تقدمها الحكومات. فهي استثمارات أساسية في رأس المال البشري، ومحركات لزيادة الإنتاجية، وأدوات لتصحيح حالات عدم الإنصاف.

2

أ. قياس الإنفاق الاجتماعي في الميزانيات العامة

1. ما هو الإنفاق الاجتماعي؟

يختلف تعريف الإنفاق الاجتماعي من بلد إلى آخر. على سبيل المثال، يرصد أحد المقاييس العالمية المعتمدة إنفاق الميزانية الحكومية على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية وذلك بوصفها خدمات اجتماعية تنفق عليها الحكومة من ميزانياتها. ويعرف هذا المقياس باسم "مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية"، وهو من إنتاج صندوق النقد الدولي[37]، ويغطي بعض العناصر الأساسية لأهداف التنمية المستدامة دون سواها. أما مرصد الإنفاق الاجتماعي فهو أداة قياس ورصد ذو نطاق أوسع. فهو متسق بصورة أكبر مع أهداف التنمية المستدامة وقابل للتكيّف مع الخصائص الوطنية، لأنه يساعد في وضع خطط شاملة لجميع الخدمات الاجتماعية العامة ويحدّد طرق وصولها بعدالة وإنصاف إلى المحتاجين إليها.

يُعرِّف مرصد الإنفاق الاجتماعي النفقات الاجتماعية على أنها تشمل سلعاً وخدمات مقدّمة للأفراد أو الأسر المعيشية أو المجتمعات المحلية، وذلك استناداً – في المقام الأول – إلى أساس غير قائم على متطلبات السوق ومعاييرها. ويمكن أن تقدّم تلك الخدمات من خلال برامج الدعم[38]، والمنح، والإعفاءات الضريبية، وغيرها من التحويلات، وهي تدخل جميعها في حساب الإنفاق الاجتماعي.

ويصنّف المرصد النفقات الاجتماعية من داخل الميزانية ضمن سبعة أبعاد (الجدول 2). يحتوي كل بعد على سلسلة من مؤشرات نفقات السياسات الاجتماعية التي تعتبر ضرورية لتحقيق العديد من مقاصد أهداف التنمية المستدامة. وتبين المؤشرات الغرض من الإنفاق (أو نوع الخدمة الاجتماعية) وتحدد فئات السكان المستفيدين. كما يساعد تصنيف النفقات الجارية والرأسمالية بحسب كل مؤشر في تحليل الإنتاجية والنمو في سياق الاقتصاد الكلي. ومن خلال تحديد أولويات التنمية الاجتماعية في المنطقة العربية، تمثل مؤشرات المرصد خطوةً ملموسةً نحو تحقيق الاتساق بين التخطيط لتدخلات السياسة الاجتماعية، وبين السياسات المالية وسياسات الاقتصاد الكلي[39].

ويتسق الإنفاق في إطار مرصد الإنفاق الاجتماعي مع تصنيف وظائف الحكومة الصادر عن صندوق النقد الدولي. ويصنّف المستفيدون على النحو التالي: الأطفال والشباب والبالغون (مصنفون بحسب نوع الجنس)؛ وكبار السن؛ والأشخاص ذوو الإعاقة والمرضى والناجون؛ والمهمّشون اجتماعياً أو المعرّضون لخطر الإقصاء الاجتماعي، واللاجئون والمهاجرون؛ والأسر المعيشية المستفيدة من الدعم المالي أو العيني؛ والمجتمع ككل. وتغطي الفئة الأخيرة الإنفاق على السلع والخدمات العامة والاستثمارات في الأصول غير المالية التي لا تنحصر بأي فئة سكانية محدّدة[40].

الجدول 2. البلدان ذات المستويات المرتفعة في التنمية البشرية لديها درجات عالية من رأس المال البشري

1. التعليم	1. التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة 2. التعليم الابتدائي 3. التعليم الثانوي 4. تدريب المهارات بعد المرحلة الثانوية 5. التعليم العالي 6. تعليم الكبار 7. البحوث واستخدام التكنولوجيا في النهوض بالتعليم 8. الدعم الإداري والمؤسسي

2. الصحة والتغذية	1. الخدمات للمرضى الخارجيين (بما في ذلك الرعاية في المؤسسات) 2. خدمات المستشفيات للمرضى الداخليين 3. رعاية الصحة الإنجابية 4. التمييز ضد المرأة والعنف على أساس نوع الجنس[41] 5. خدمات الصحة العامة 6. الإنفاق على الأدوية والمنتجات الطبية والأجهزة والمعدات 7. إجراء البحوث واستخدام التكنولوجيا المتعلقة بالصحة والتغذية 8. الدعم الإداري والمؤسسي
3. السكن والاتصال والمرافق المجتمعية	1. السكن 2. شبكة إمدادات المياه والخزانات 3. جودة إمدادات المياه 4. التنقل في المناطق الحضرية 5. توصيل الطرق الريفية 6. إنارة الشوارع 7. التنمية المجتمعية 8. البحوث بشأن السكن والمرافق 9. الدعم الإداري والمؤسسي
4. التدخّلات في سوق العمل وإيجاد فرص العمل؛	1. الحوافز لتشجيع توظيف النساء 2. التدريب ورفع مستوى المهارات في مجال التكنولوجيا (في أثناء العمل) 3. المنح والحوافز الأخرى للمؤسسات الخاصة/الشركات الناشئة لإيجاد فرص العمل 4. برامج توفير فرص العمل 5. البحوث المتعلقة ببرامج وسياسات سوق العمل 6. الدعم الإداري والمؤسسي
5. الحماية الاجتماعية، والدعم، ومساعدة المَزارع	1. الدعم للحصول على حد أدنى من الدخل والحصول على السكن وتحقيق الأمن الغذائي 2. تقديم إعانات البطالة 3. إعانات الأسر والأطفال، بما في ذلك استحقاقات الأمومة 4. دعم منتجي الأغذية 5. دعم الوقود (النفط والغاز) 6. دعم الكهرباء 7. الدعم وغيره من أشكال المساعدة للمَزارع 8. البحوث بشأن الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي؛ 9. مجموعات أخرى من السلع والخدمات محددة على مستوى البلد 10. الدعم الإداري والمؤسسي
6. الفن، والثقافة، والرياضة	1. المرافق والفعاليات الثقافية 2. تشجيع الأفراد والمنظمات في مجالات الفن والثقافة 3. مرافق وخدمات الرياضة والتربية البدنية 4. تشجيع الرياضيين والفرق الرياضية 5. إجراء البحوث بشأن النهوض بالفن والثقافة والرياضة 6. الدعم الإداري والمؤسسي
7. حماية البيئة	1. إدارة النفايات الصلبة 2. مرافق إدارة المياه ومرافق الصرف الصحي 3. الحوافز لإمدادات الطاقة المتجددة (الطاقة الكهرمائية، والطاقة الشمسية، وطاقة الرياح، وطاقة الكتلة الأحيائية) 4. حماية التنوع البيولوجي، ومكافحة التصحر وتدهور الأراضي 5. إجراء البحوث بشأن حماية البيئة 6. الدعم الإداري والمؤسسي

المصدر: ESCWA, 2019.

2. التحديات أمام الميزانيات العامة

يتطلب إنتاج مرصد الإنفاق الاجتماعي تحديدَ بنود الميزانية التي تندرج تحتها الخدمات الاجتماعية وتحديد حجم المستفيدين منها، وذلك في إطار الخريطة العامّة لمالية الدولة. وفي خصوص المنطقة العربية، فإنّ أنظمة الميزانية وطرق الإبلاغ عن إحصاءات مالية الحكومة متنوّعة جدّاً. وتتبع بعض البلدان ميزانيات قائمة على النتائج أو على البرامج (مع أو بدون تصنيف وظائف الحكومة)، فيما يتّبع بعضها الآخر أسلوب تصنيف وظائف الحكومة أو قد تلجأ إلى تصنيف خاص للإنفاق العام. ولهذا، فإنّ رسم خريطة توزّع الإنفاق الاجتماعي بشكل مفصّل يواجه عدة مشاكل على مستوى تحديد حجم الإنفاق العام بدقة وكيفية توزّعه على مختلف تصنيفات الخدمات الاجتماعية. ويمكن التطرّق سريعاً إلى بعض هذه المشاكل.

أولاً، إن مستوى التصنيف لا يسمح في كثير من الأحيان بالتحديد الواضح للخدمات الاجتماعية وللمستفيدين المستهدفين منها. وتستخدم بعض البلدان تصنيف وظائف الحكومة مع تصنيف البيانات بما يصل إلى خمسة أرقام، وهذا ما يحدد الغرض من الإنفاق ويساعد على بناء العديد من المؤشرات للمرصد. ولكن، تبرز الحاجة إلى مزيد من التصنيفات بالنسبة إلى بعض مؤشرات المرصد، مثل الفصل بين الإنفاق على التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، وبين الإنفاق على التعليم الابتدائي، وعلى التعليم الثانوي. وتشكل البيانات المحدودة المصنفة بحسب نوع الجنس تحدياً لمعظم المؤشرات. وعموماً، يتطلب تحقيق تصنيف واضح للخدمات الاجتماعية والمستفيدين منها مَيزَنةً قائمةً على النتائج أو على البرامج، لكنّ عدداً قليلاً فقط من البلدان يطبق هذا الأسلوب من التخطيط للميزانية.

ثانياً، قليلاً ما تقدَّم تقارير عن التصنيف الاقتصادي للخدمات الاجتماعية في المنطقة العربية. فالبلدان التي تقدم التقارير عن إحصاءات مالية الحكومة وفقاً لتصنيف وظائف الحكومة تقدم مجموع النفقات بحسب الغرض فقط، من غير أن يشمل ذلك، في العادة، التصنيف بحسب النفقات الجارية والرأسمالية. ويقدم "دليل إحصاءات مالية الحكومة" الصادر عن صندوق النقد الدولي تصنيفاً متقاطعاً بين تصنيفات الميزانية الاقتصادية وبين تصنيف وظائف الحكومة. ومع ذلك، فإنّه من الصعب إجراء تصنيف متقاطع لبيانات الميزانية المتاحة من دون إمكانية الوصول إلى سجلات أكثر تفصيلاً.

ثالثاً، قد لا تكون تصنيفات الميزانيات قابلة للمقارنة خلال فترة معيّنة من الزمن. فقد تتغير نظم الإبلاغ عن مالية الحكومة، الأمر الذي يتطلب دراسة بنود الميزانية وإعادة تصنيفها من للمقارنة بدقة. ويشكل عدم كفاية الاتساق بين التصنيفات القائمة على البرامج وبين التصنيفات القائمة على وظائف الحكومة مسألة أخرى ينبغي التنبه إليها عند النظر في بيانات الإنفاق خلال فترة معيّنة من الزمن.

رابعاً، لا يتم توحيد مصادر الإنفاق في ميزانية الحكومة العامة أو ميزانية الحكومة المركزية. إنّ معرفة مصدر التمويل مهم في فهم النفقات وقابليتها للمقارنة خلال فترة معيّنة من الزمن. كما أنّ احتساب النفقات الاجتماعية في ميزانية الحكومة العامة مكلف ويستغرق وقتاً طويلاً بالنظر إلى الهيكلية الحالية للبيانات. بالتالي، لا يتم توحيد الكيانات الحكومية العامة في الميزانيات الحكومية في العديد من البلدان العربية.

وأخيراً، معظم البلدان لا تضع في متناول الناس وثيقة مفصلة للميزانية. فلا تنشر سوى 9 دول عربية من أصل 22 دولة وثائق الميزانية، وهي: الأردن، وتونس، والسودان، والعراق، والكويت، وعُمان، ولبنان، ومصر، والمغرب. ويُبقي عدد قليل من البلدان السجلات متاحة لفترة محدّدة فقط. فقد نشرت بعض البلدان سجلات لسنة واحدة أو بضع سنوات فقط.

ويتطلب تخطي هذه التحديات العمل مع السلطات الحكومية، بما في ذلك الوزارات القطاعية، للوصول إلى سجلات الميزانية المفصلة، وهي مهمة حاسمة في إعداد خرائط الميزانية التي يستند إليها عمل مرصد الإنفاق الاجتماعي. وقد استند هذا التقرير إلى مشروع تجريبي في الأردن وتونس، وتقييم وثائق الميزانية الموضوعة في متناول الناس في خمسة بلدان أخرى. ويركز تحليل المرصد على 8 دول[42]، غير أنّ التقييم الإقليمي الأوسع نطاقاً للإنفاق الاجتماعي العام يستند إلى بيانات مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية المشار إليه سابقاً.

3. جمع الأرقام: مقارنة مرصد الإنفاق الاجتماعي بغيره من المقاييس

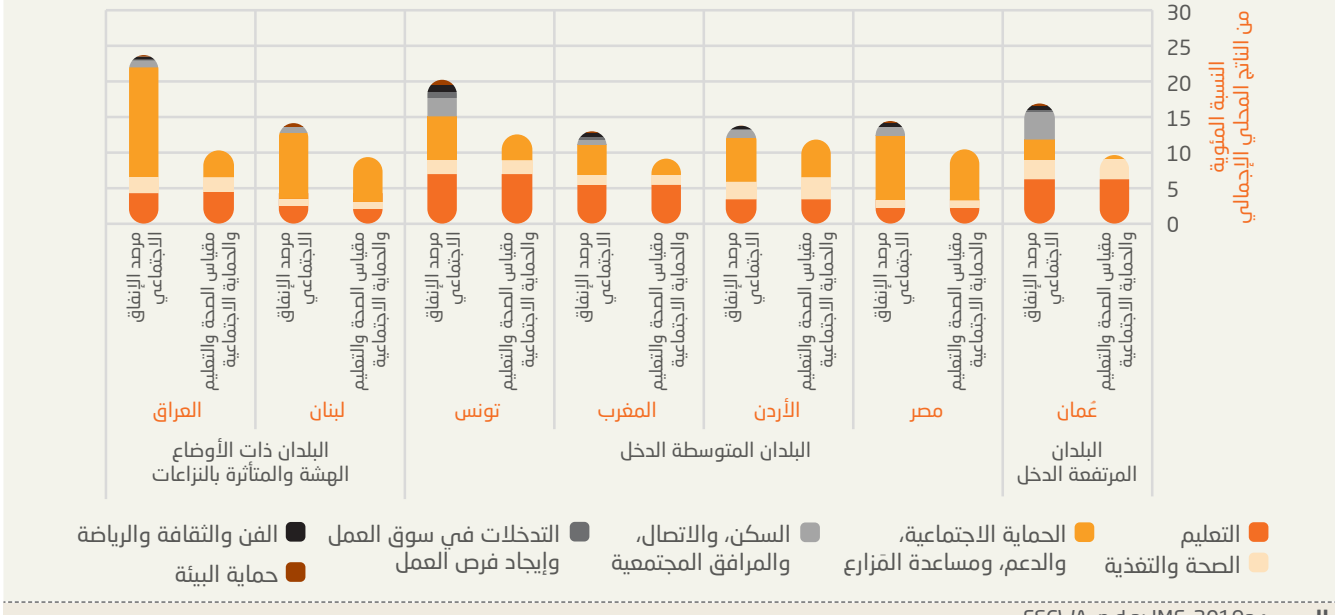
خلص احتساب مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية من جهة، وإطار مرصد الإنفاق الاجتماعي المستند إلى حصص الميزانية العامة في عام 2019 من جهة أخرى، إلى أنّ مجموع

الإنفاق الاجتماعي يسجّل أرقاماً أكثر ارتفاعاً، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، عند احتسابها وفق مقياس مرصد الإنفاق الاجتماعي (الشكل 7). وسجل الفارق أعلى نسبه في العراق (13.8 في المائة)، ثم في تونس (7.8 في المائة)، فعُمان (7.4 في المائة). أما الفارق الأدنى فكان في الأردن والمغرب. ففي العراق، يعزى الفارق الكبير بشكل أساسي إلى حساب قيمة الإعانات. وفي تونس، ينتج الفارق عن الإنفاق على دعم سوق العمل والسكن وحماية البيئة، وهي بنود تفسر أيضاً الفوارق الصغيرة في الأردن والمغرب. وتتطابق حصتا الصحة والتعليم في المرصد مع حصتيهما في مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، وهما من البنود التي تستحوذ على نسبة إنفاق اجتماعي كبيرة في جميع البلدان.

وفي ما يتعلق بالإنفاق الصحي، تتعقب قاعدة بيانات مرصد الإنفاق الاجتماعي نتائج مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، لكنها تسجل باستمرار نسباً أدنى من بيانات الإنفاق الصحي الحكومي العام لمنظمة الصحة العالمية. ويمكن تفسير هذا الفارق من خلال سببَين، كما هو مبين في الشكل 8. أولاً، تقدم بيانات منظمة الصحة العالمية معلومات عن إنفاق الحكومة العام بما يشمل الحكومات المركزية والمحلية على السواء، أما بيانات المرصد فلا تعكس سوى نفقات الحكومة المركزية. ثانياً، تتضمن إحصاءات منظمة الصحة العالمية عنصراً إضافياً عن استهلاك رأس المال الثابت، المعروف أيضاً باسم إهلاك الأصول، والذي لا يُقيَّد في تقارير الإحصاءات المالية للمرصد أو لمقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية[43]. فاحتساب إهلاك الأصول لا يشكل جزءاً من الميزانيات الحكومية، بل هو جزء من أنظمة المحاسبة الوطنية فقط. ولا يعكس الإنفاق الصحي في مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية سوى النفقات الصحية الجارية من الميزانية، وهذا اختلاف منهجي ينبغي مراعاته عند تفسير النتائج.

تنشر منظمة العمل الدولية إحصاءات وطنية عن الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية وذلك من خلال لوحات بيانات الحماية الاجتماعية العالمية الخاصة بها[44]. ويشمل تعريف منظمة العمل الدولية للحماية الاجتماعية الإنفاق على الخدمات، والتحويلات المقدمة للأفراد والأسر المعيشية، والإنفاق على الخدمات المقدمة على أساس جماعي، لكنه يستثني النفقات على الصحة. وتأتي البيانات من مجموعة متنوعة من المصادر، منها منظمة العمل الدولية، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، ومصادر وطنية أخرى، وذلك بحسب البلد المعني.

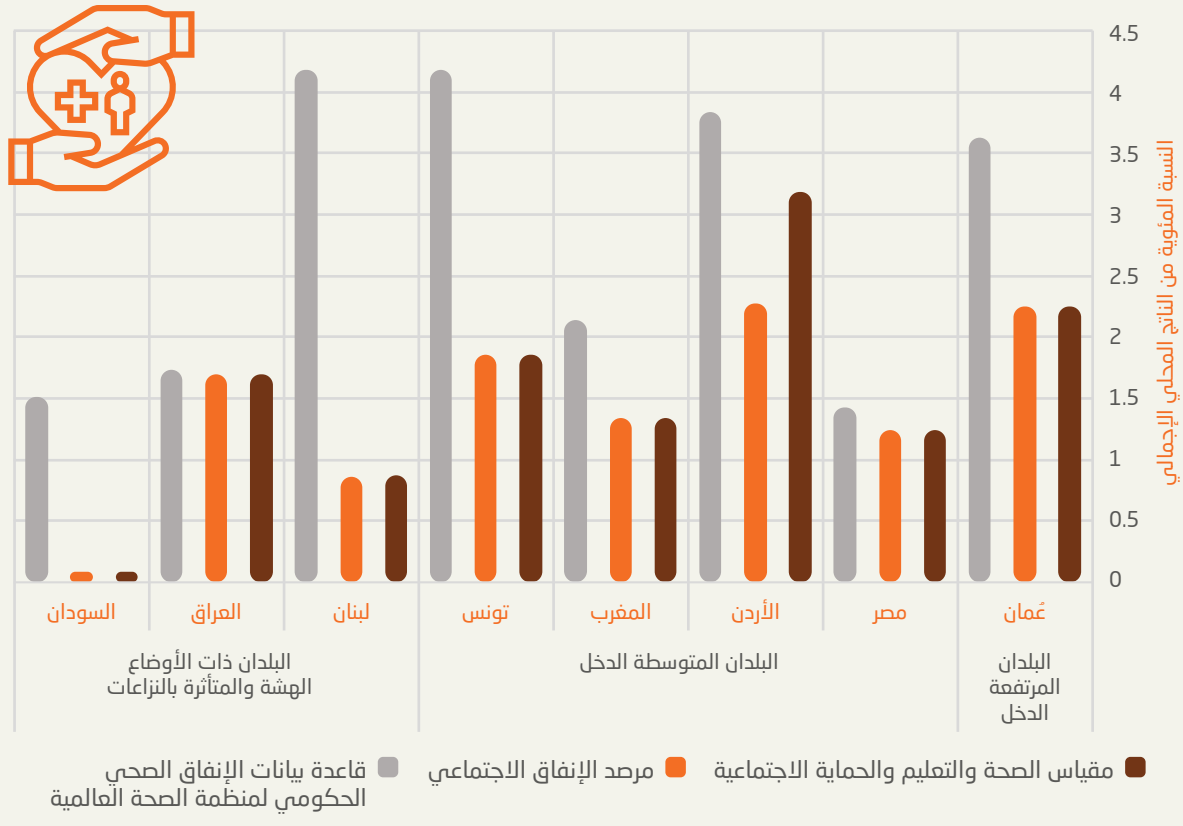
الشكل 7. مقارنة بين مرصد الإنفاق الاجتماعي الذي طورته الإسكوا ومقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية الذي طوره صندوق النقد الدولي، 2019



المصدر: ESCWA, n.d.a; IMF, 2019a.

ملاحظة: في مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، لا تشمل الحماية الاجتماعية الدعم ومساعدة المزارع. البيانات المتعلقة بمرصد الإنفاق الاجتماعي هي من الميزانيات العامة. في حالة لبنان، الدعم للوقود والكهرباء هو سلفة خزينة لشركة كهرباء لبنان لا تدخل في الميزانيات العامة اعتباراً من عام 2018 فصاعداً.

الشكل 8. الإنفاق على الصحة العامة بحسب مرصد الإنفاق الاجتماعي، ومقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، ومنظمة الصحة العالمية



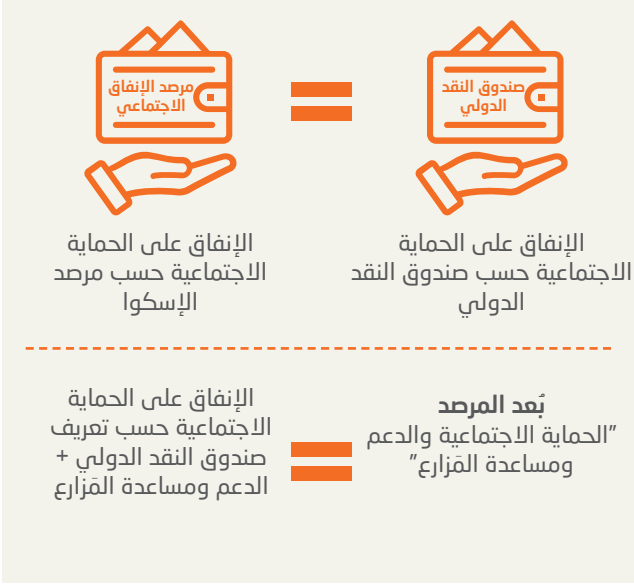
المصدر: ESCWA, n.d.a; IMF, 2019a; OECD, WHO and Eurostat, 2011.

ملاحظة: في لبنان، يجري تقدير الإنفاق الصحي في المرصد، وهو يختلف اختلافاً طفيفاً عن احتسابه على مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية الذي يتم استناداً إلى النفقات الفعلية. البيانات الخاصة بالعراق تعود إلى عام 2017، والخاصة بالسودان إلى عام 2016.

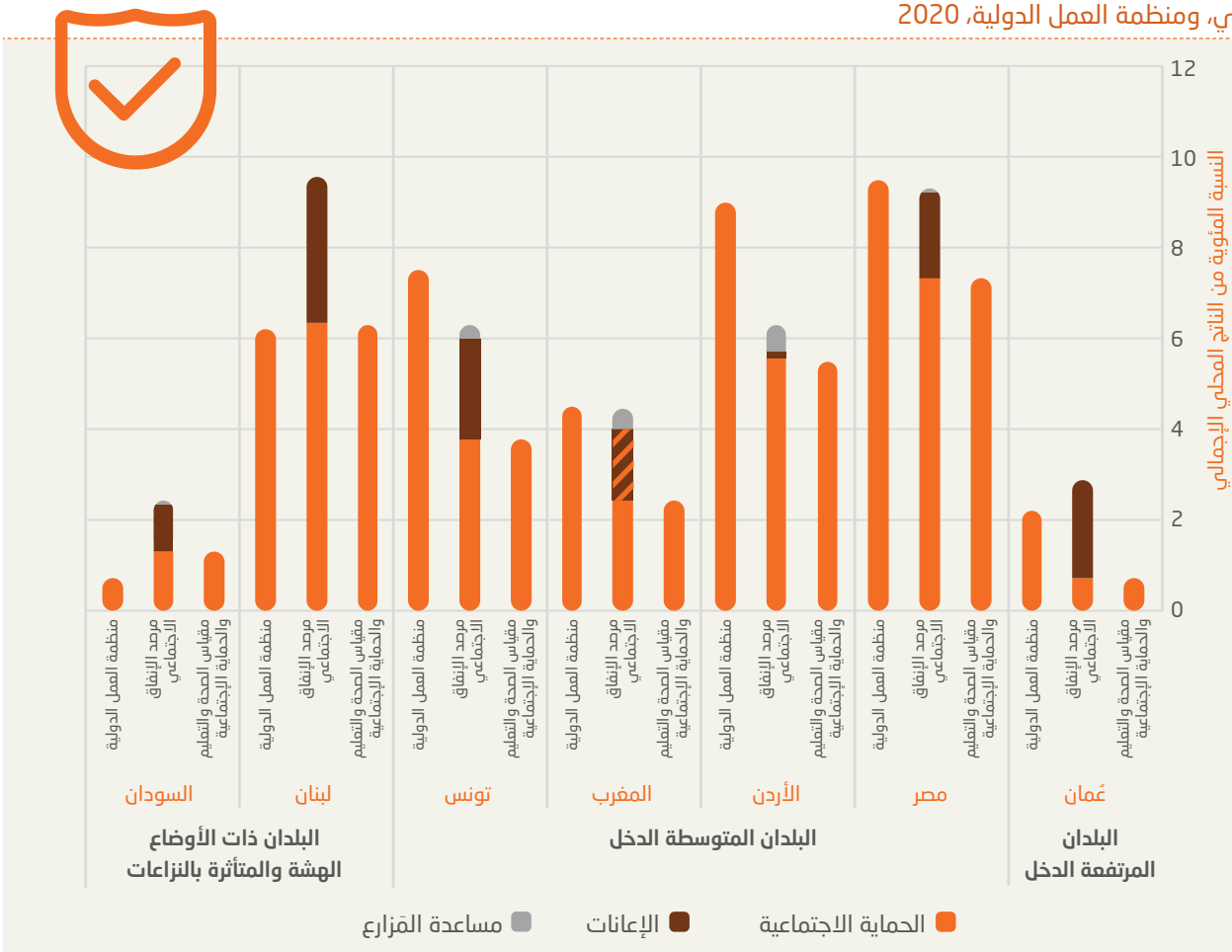
وفي معظم البلدان، يكون عنصر الحماية الاجتماعية في مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية أدنى من أرقام منظمة العمل الدولية المتعلقة بالحماية الاجتماعية (الشكل 9). وفي معظم البلدان، مثل عُمان ولبنان، يكون الفارق بين مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية وبين بيانات منظمة العمل الدولية صغيراً، في حين يتجاوز في بلدان أخرى، مثل الأردن وتونس، 3 إلى 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويعادل عنصر الحماية الاجتماعية في المرصد قيمته في مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، ولكن، بما أنه يتضمن أيضاً عنصر الدعم ومساعدة المَزارع، فهو يسدّ الفجوة بين مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، وبين أرقام منظمة العمل الدولية. ويتسق مجموع الحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع بحسب بيانات المرصد مع إحصاءات الحماية الاجتماعية لدى منظمة العمل الدولية.

يعادل عنصر الحماية الاجتماعية في المرصد قيمته في مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية ولكنه يتضمن أيضاً الدعم ومساعدة المَزارع.

ويُظهر عدد قليل من البلدان فروقات كبيرة بين أرقام المرصد وبين أرقام منظمة العمل الدولية. بالنسبة إلى لبنان، تأتي بيانات الحماية الاجتماعية لمنظمة العمل الدولية من صندوق النقد الدولي، وهذا ما يجعل القياسات بحسب مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية مطابقة تقريباً لقياسات منظمة العمل الدولية. وعنصر الحماية الاجتماعية في المرصد قريب جداً من بيانات صندوق النقد الدولي (6.4 في المائة في الأول مقابل 6.3 في المائة في الثاني)، وذلك على الرغم من أن المرصد أضاف إعانات تتجاوز 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في لبنان لإنتاج هذا البعد. أما بالنسبة إلى الأردن، فيسجل عنصر الحماية الاجتماعية في المرصد أرقاماً قريبة جداً من أرقام مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية التي يصدرها صندوق النقد الدولي.



الشكل 9. الإنفاق على الحماية الاجتماعية استناداً إلى حسابات مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، ومرصد الإنفاق الاجتماعي، ومنظمة العمل الدولية، 2020



المصدر: ILO, n.d.b; IMF, 2019a; ESCWA, n.d.a.

ملاحظة: البيانات مأخوذة من عام 2020 أو من آخر عام متاح. والمغرب يمزج بين الدعم المقدم لمنتجي الأغذية، الذي يعتبر حماية اجتماعية، والدعم المقدم للوقود والطاقة، الذي يصنف على أنه من أشكال الدعم، لذلك، لا يمكن زيادة تصنيف القسم.

2

ب.كيف يُقارن الإنفاق الاجتماعي (داخل المنطقة ومع سائر دول العالم)؟

إنّ إجراء مقارنة إقليمية وعالمية للنفقات الاجتماعية بين مختلف البلدات يستلزم التركيزَ على مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، وذلك نظراً إلى عدم توفر بيانات عن جوانب أخرى من الإنفاق لدى العديد من البلدان، أو إلى عدم إدراج هذه البيانات في التقارير المنشورة عن مالية الحكومة. ويغطي هذا المقياس 127 بلداً، بما في ذلك 14 دولة عربية. ولأغراض التحليل، شُكلت مجموعات البلدان (تصنيفات البلدان) بحسب مستوى الدخل والتنمية. فشملت البلدان المرتفعة الدخل 51 دولة، منها 4 دول عربية. وضمت البلدان المتوسطة الدخل 52 دولة، منها 7 دول عربية. ولم يندرج أي بلد في المنطقة العربية بين أقل 10 بلدان نمواً. أما البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات فهي 14 بلداً، منها 5 دول عربية.

1. حجم الميزانيات العامة ككل

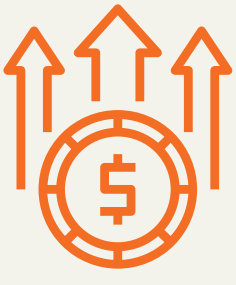
في الفترة الممتدة بين عامَي 2010 و2019، ظل الإنفاق الاجتماعي العام، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، راكداً تقريباً في المنطقة العربية، وقد استقرّ عند حوالى 34.6 في المائة، في مستوى أدنى بقليل من المتوسط العالمي البالغ 35.7 في المائة[45]. أما في عام 2020 فارتفع المتوسط العالمي إلى 39.5 في المائة، وذلك بسبب آثار الجائحة بشكل رئيس[46]. وارتفع المتوسط الإقليمي العربي إلى 35.9 في المائة، لكنه ظل أقل من المتوسط العالمي، حيث واجهت معظم الاقتصادات تحدّيات تقلّص الحيز المالي المحدود للإنفاق والانكماش في المداخيل. وتفاوتت الحصص في المنطقة[47]، فبلغت 40.4 في المائة في البلدان المرتفعة الدخل، و30.7 في المائة فقط في البلدان المتوسطة الدخل، و20 في المائة في أقل البلدان نمواً، و36.3 في المائة في البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات (الشكل 10).

في البلدان المرتفعة الدخل في المنطقة، ارتفعت نسبة الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي، في المتوسط، من 34 في المائة في عام 2010 إلى 40.4 في المائة في عام 2020، وإن ترافق ذلك مع بعض التقلبات من سنة إلى أخرى. فخلال الجائحة، لجأت معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى الاقتراض أو السحب من الاحتياطيات السيادية لتمويل النفقات الحكومية، بما في ذلك تدابير التحفيز المالي.

وارتفعت نسبة الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية المتوسطة الدخل خلال فترة 2010-2014، في المتوسط، ونتجت بشكل رئيسي عن ارتفاع فواتير الدعم المرتبط بزيادة حجم واردات النفط. ثم انخفضت الحصة إلى 31.2 في المائة في عام 2019، ويرجع ذلك في الغالب إلى العديد من التدابير التي تمّ اتّخاذها لاحتواء العجز المالي، ومنها خفض الإنفاق وإصلاحات الدعم. وفي ظل التأثير السلبي للجائحة على الناتج الاقتصادي، انخفضت نسبة الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي أكثر فأكثر لتصل إلى 30.7 في المائة في عام 2020، في حين ارتفعت هذه النسبة في البلدان المتوسطة الدخل الأخرى في العالم من 31.1 في المائة إلى 33.7 في المائة. وأدى عدم كفاية تعبئة الإيرادات المحلية، وتحديات السيولة الخارجية، وارتفاع مدفوعات خدمة الديون، إلى إعاقة الزيادة في تمويل النفقات الأساسية، حتى في أثناء الجائحة.

وفي أقل البلدان نمواً، بقيت النسبة مستقرة إلى حد كبير خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2019، وذلك عند حوالى 19 في المائة، في حين سجل الإنفاق الحكومي ارتفاعاً طفيفاً خلال الجائحة ليصل إلى 20.2 في المائة، ويرجع ذلك أساساً إلى بعض التدابير التي تمّ اتّخاذها لتخفيف أعباء الديون عن هذه البلدان خلال الجائحة.

حصة الإنفاق العام من الناتج المحلي الإجمالي

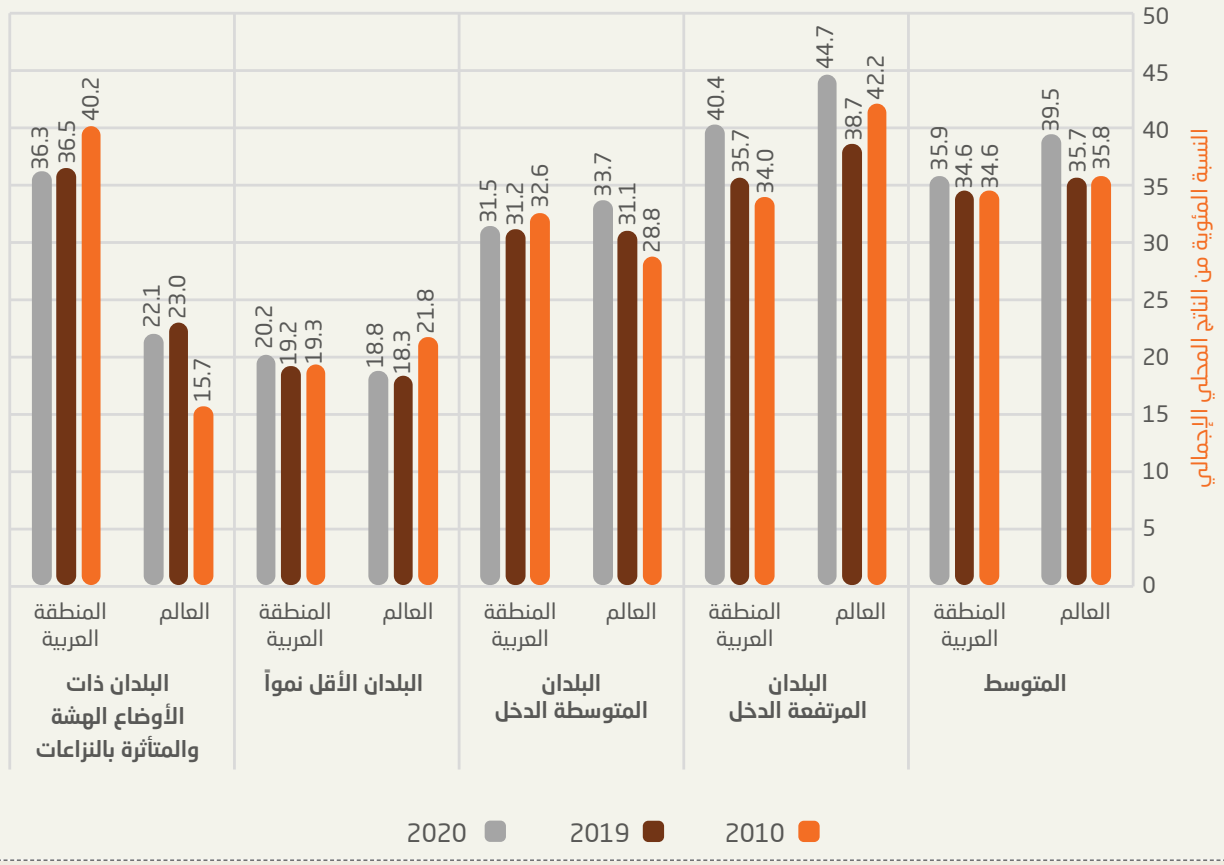


34.6%
المنطقة العربية

>

35.7%
العالم

الشكل 10. تأثير الجائحة على ارتفاع الإنفاق العام، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، على الصعيد العالمي وفي الدول العربية



المصدر: Sarangi and others, 2021, based on data from IMF, 2020b.

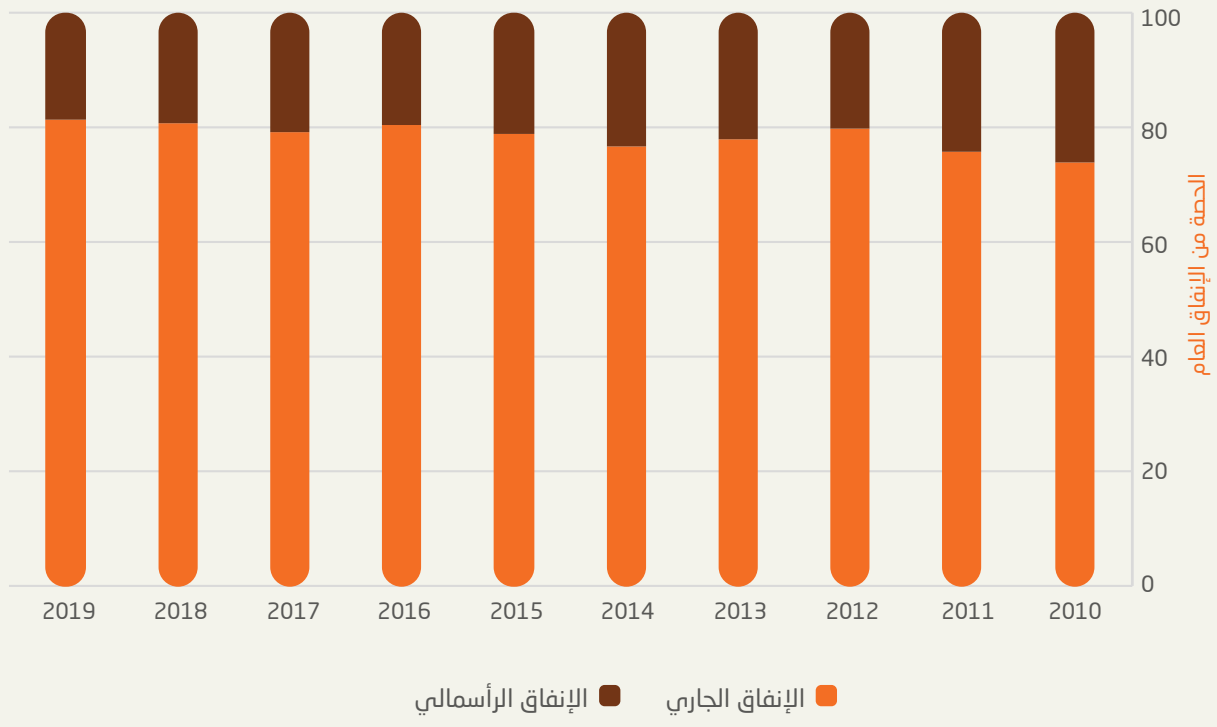
ملاحظة: ترد البيانات عن 187 بلداً، منها 58 بلداً مرتفع الدخل، و75 بلداً متوسط الدخل، و24 بلداً من أقل البلدان نمواً، و30 بلداً من البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات. ويشمل ذلك 20 بلداً عربياً: 6 بلدان مرتفعة الدخل، و5 بلدان متوسطة الدخل، وبلدَين من أقل البلدان نمواً، و7 بلدان ذات أوضاع هشة و/أو متأثرة بالنزاعات.

ويُظهر استعراض توزيع النفقات أن المنطقة العربية تنفق على تكاليف التشغيل، مثل الرواتب، أكثر مما تنفقه على بناء الهياكل التحتية الأساسية، مثل المدارس والمستشفيات والطرقات، أو على الاستثمار في القطاعات الإنتاجية التي تسهم في النمو والتنمية البشرية. فيذهب معظم الإنفاق العام إلى الإنفاق الجاري، وتُخصص حصة كبيرة منه لأجور الموظفين ورواتبهم والتحويلات. وفي عام 2019، شكلت النفقات الجارية حوالى 81.5 في المائة من الإنفاق العام الإقليمي، تاركة 18.5 في المائة فقط للإنفاق الرأسمالي (الشكل 11).

وفي المتوسط، في البلدان الـ 12 في المنطقة التي كان لديها بيانات متاحة في 2019، ذهب نحو 36 في المائة من الإنفاق العام إلى رواتب الموظفين، و14 في المائة إلى السلع والخدمات. وشكلت الانتفاعات والإعانات والمنح الاجتماعية 17 في المائة فقط (الشكل 12)، في حين شكلت مدفوعات الفائدة ما يقرب من 7 في المائة. ويندرج جزء من النفقات الجارية المتبقية في إطار فئة "النفقات الأخرى" ويمثّل 9 في المائة. ولم يتم تخصيص سوى 16 في المائة من الإنفاق للاستثمارات في أصول غير مالية.

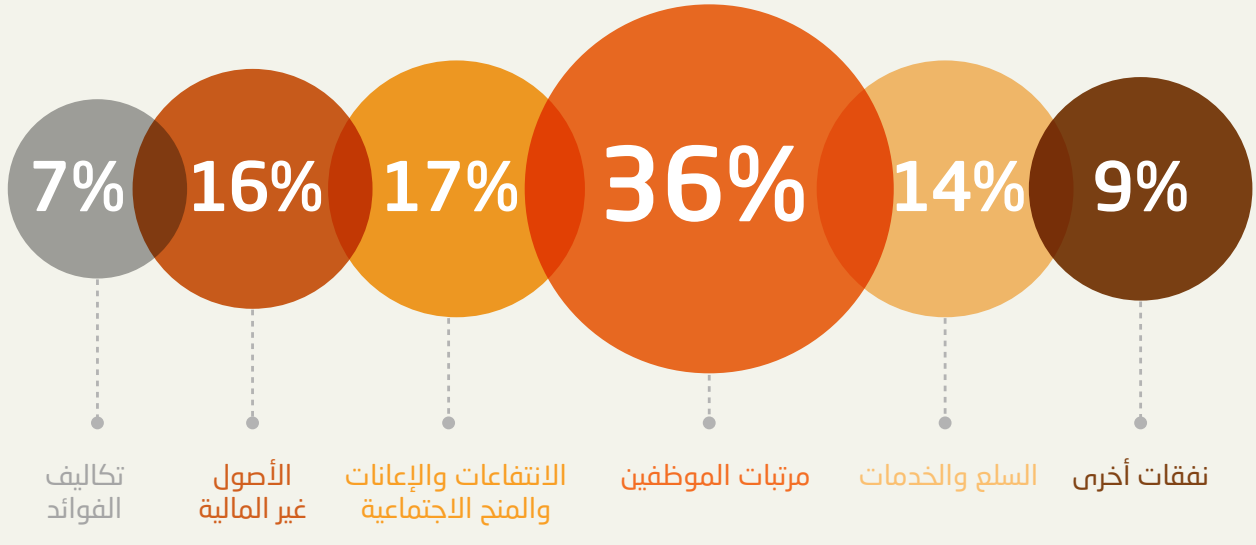
يذهب معظم الإنفاق العام إلى الإنفاق الجاري، وتُخصص حصة كبيرة منه لأجور الموظفين ورواتبهم والتحويلات.

الشكل 11. هيمنة الإنفاق الجاري على الإنفاق العام في البلدان العربية



المصدر: بيانات الميزانية الصادرة عن وزارات المالية في البلدان المعنية؛ IMF, 2019a.

الشكل 12. التركيبة الاقتصادية للإنفاق العام في المنطقة العربية، 2019 (النسبة المئوية)

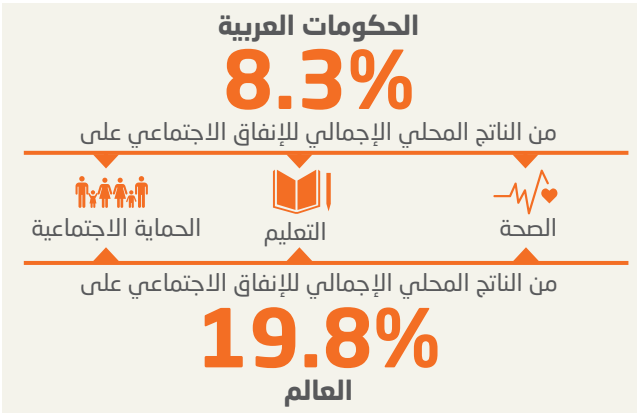


المصدر: بيانات الميزانية الصادرة عن وزارات المالية في البلدان المعنية؛ IMF, 2019a.

2. حجم الإنفاق على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية في مخصصات الميزانية العامة

استناداً إلى تعريف مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، تكرس الحكومات العربية في المتوسط حوالى 8.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للإنفاق الاجتماعي. وهذه نسبة أقلّ بكثير من المتوسط العالمي البالغ 19.8 في المائة بحسب أحدث البيانات المتاحة في عام 2018. وبما أن المتوسط الإقليمي لمجموع الإنفاق العام، كحصة من الناتج المحلي، الإجمالي يكاد يكون مساوياً للمتوسط العالمي، فإنّ الفارق في النفقات الاجتماعية العامة بين الدول العربية وبين غيرها من الدول فارق صارخ (الشكل 13). ومن التفسيرات الممكنة في هذا المجال هو أنّ العديد من البلدان العربية ينفق إنفاقاً غير متناسب على الاستثمارات العسكرية وذلك بدلاً من الاستثمارات الاجتماعية[48]. غير أن التفاوتات واضحة بين مجموعات البلدان؛ إذ لم يكن متوسط الإنفاق الاجتماعي للبلدان المرتفعة الدخل في المنطقة (والبالغ 6.1 في المائة) عام 2010 ليتجاوز ربع الإنفاق الاجتماعي لمجموعات البلدان هذه على الصعيد العالمي (حيث بلغ المتوسّط 23.8 في المائة)، وذلك إذا احتُسب كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. وعلى النقيض من ذلك، فإنّ متوسط الإنفاق الاجتماعي في البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة أعلى قليلاً من المتوسط في البلدان المتوسطة الدخل على الصعيد العالمي.

وتواجه بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي ذات الدخل المرتفع تحديات مالية تهدد خطط تمويل أهداف التنمية المستدامة. فقد أجرى العديد منها إصلاحات ضريبية كبيرة وتحوّل إلى الاقتراض الخارجي، وذلك لأن إجمالي الدين العام في بلدان مجلس التعاون الخليجي ارتفع خمسة أضعاف تقريباً خلال العقد الماضي من حوالى 117 مليار دولار في عام 2008 إلى ما يقدر بنحو 576 مليار دولار في عام 2020[49]. وتواجه البحرين، حيث يتجاوز الإنفاق العام على مجالات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية 35 في المائة من ميزانيتها، تحديَ تمويلِ مجالات أخرى من أهداف التنمية المستدامة بالتزامن مع إدارة الدين العام وخفض عجز الميزانية[50]. وفي حين أنّ 41 في المائة من مجموع نفقات الكويت مخصص لمجالات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، فقد أشارت الحكومة الكويتية إلى أن تمويل خطة عام 2030 بأكملها مقيّد مالياً بسبب الاختلالات المالية الناجمة عن الجائحة،

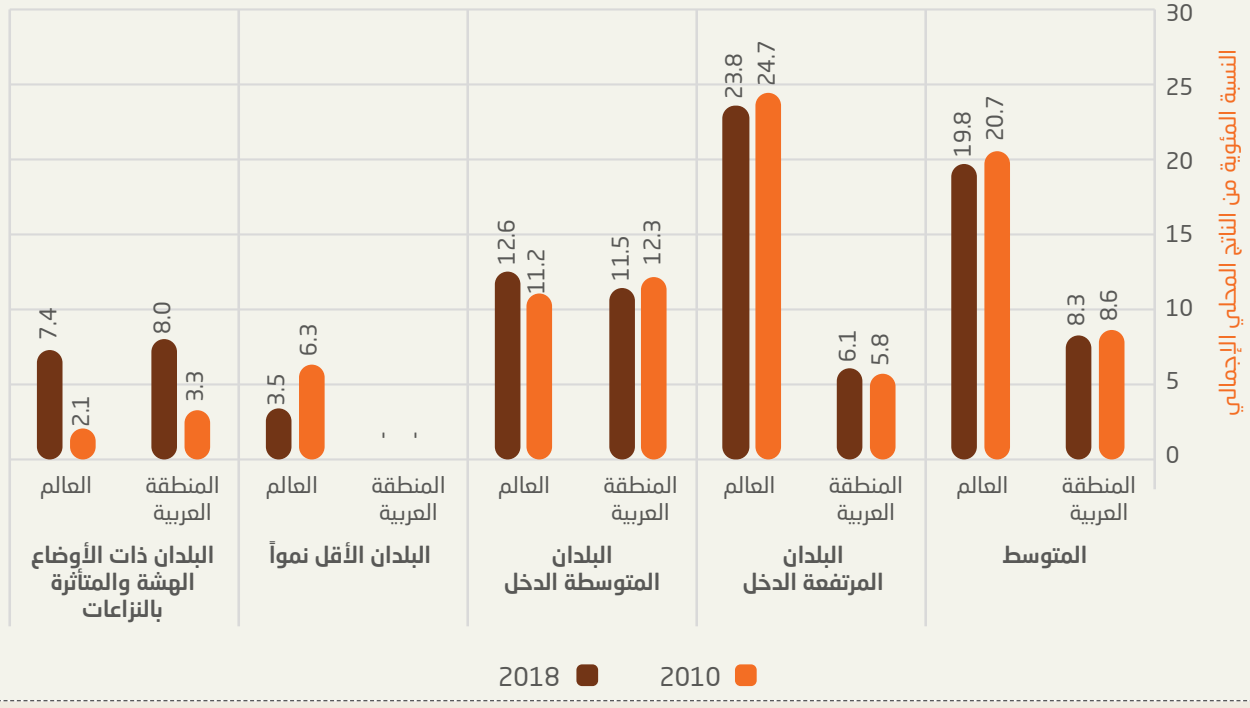


وانخفاض أسعار النفط بين عامَي 2014 و2020. وقد استلزم تضاؤل الإيرادات العامة إجراء السحوبات من الاحتياطيات واللجوء إلى مزيد من الاقتراض لتمويل النفقات العامة[51]. أما المملكة العربية السعودية فأدخلت إصلاحات مالية في موازنتها، منها زيادة معدل الضريبة على القيمة المضافة من 5 إلى 15 في المائة في عام 2021، وحولت مخصصات الإنفاق الاجتماعي لتحسين رصيد ماليتها العامة[52].

وفي صفوف البلدان المتوسطة الدخل، يشكّل نقص السيولة والديون حواجز تمويل خطيرة أمام الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة. فعلى سبيل المثال، زادت مصر من الإنفاق الاجتماعي على الخدمات الأساسية في السنوات الأخيرة. وبلغ الإنفاق الحكومي على الصحة 6.1 في المائة وعلى التعليم 10.1 في المائة من مجموع الإنفاق الحكومي المصري في عام 2020[53]. غير أن الحيز المالي المحدود يعيق إحراز المزيد من التقدم، والسبب في ذلك يكمن في مدفوعات الفائدة على الدين الحكومي والعجز في الميزانية. وحتى مع الإصلاحات الأخيرة في سياسات الحماية الاجتماعية، تواجه مصر تحديات مالية مستجدّة تكثفت خلال جائحة كوفيد-19.

وتواجه الحكومات في أقل البلدان نمواً والبلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات أسوأ العقبات في تمويل وتقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية. فالنزاع يحول الموارد بعيداً عن الإنفاق الاجتماعي ويمارس ضغوطاً إضافية على بيئة الخدمات العامة وجودتها. مع ذلك، فإن حصة الناتج المحلي الإجمالي المخصصة للإنفاق الاجتماعي في البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات في المنطقة العربية أعلى من المتوسّط في بلدان أخرى تعيش أوضاعاً مشابهة. وتساهم عدة بلدان مصدرة للنفط في رفع متوسط الإجمالي لمجموعة البلدان هذه.

الشكل 13. بالمقارنة مع بقية أنحاء العالم، تنفق المنطقة العربية أقل بكثير على الإنفاق الاجتماعي العام، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك استناداً إلى مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية



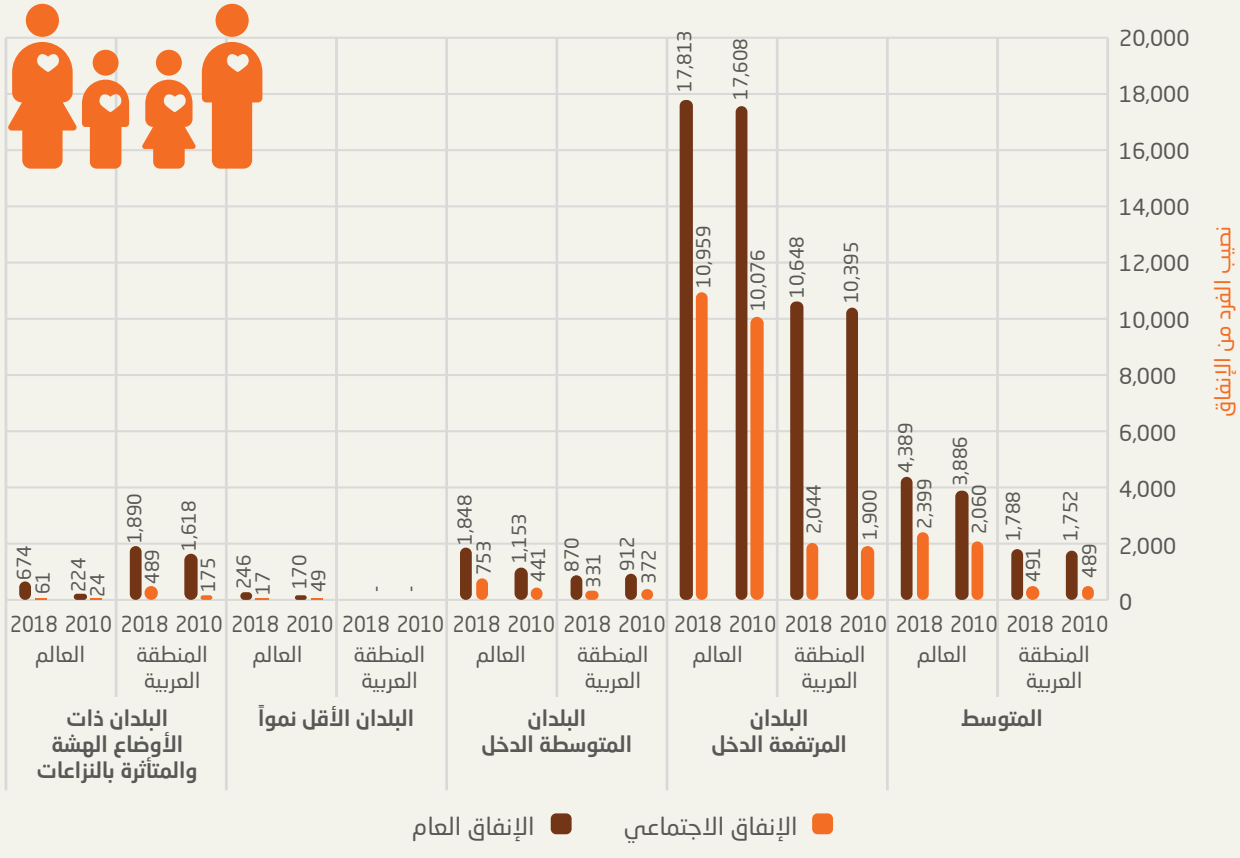
المصدر: Sarangi and others, 2021, based on data from IMF, 2020d.

3. نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية

شكل نصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعي، بحسب تعريف مقياس الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، قرابة الربع من مجموع نصيب الفرد من الإنفاق العام في المنطقة العربية في عام 2018. وبلغ المتوسط الإقليمي 491 دولاراً مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 2,399 دولاراً (الشكل 14). وفي البلدان العربية المرتفعة والمتوسطة الدخل، فإنّ نصيب الفرد الواحد من الإنفاق الاجتماعي العام أدنى بكثير مما هو عليه في بلدان أخرى في العالم تعيش أوضاعاً مشابهة. ففي عام 2018، بلغ نصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعي في البلدان المرتفعة الدخل على مستوى العالم ما يقارب خمسة أضعاف المعدل المسجّل في البلدان العربية المرتفعة الدخل. وفي حين تكرس تلك البلدان أكثر من نصف الإنفاق العام لديها للإنفاق الاجتماعي، فإن البلدان العربية المرتفعة الدخل لا تستثمر سوى خُمس الإنفاق الحكومي في خدمات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية. وقد وصل نصيب الفرد من الإنفاق العام والإنفاق الاجتماعي العام في البلدان المتوسطة الدخل على الصعيد العالمي إلى ما يقارب ضعفَي نصيبه في البلدان العربية في المجموعات المماثلة في عام 2018. أما أقل البلدان العربية نمواً فتفتقر إلى بيانات كافية لإجراء مقارنة موثوقة.

وصل نصيب الفرد من الإنفاق العام والإنفاق الاجتماعي العام في البلدان المتوسطة الدخل على الصعيد العالمي إلى ما يقارب ضعفَي نصيبه في البلدان العربية.

الشكل 14. مقارنة نصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعي بين دول العالم وبين دول المنطقة العربية في مختلف مجموعات البلدان (المصنّفة بحسب الدخل)؛ الأرقام بالدولار



المصدر: Sarangi and others, 2021, based on data from IMF, 2020d.

ج. احتساب الإنفاق الاجتماعي العام بحسب مرصد الإنفاق الاجتماعي

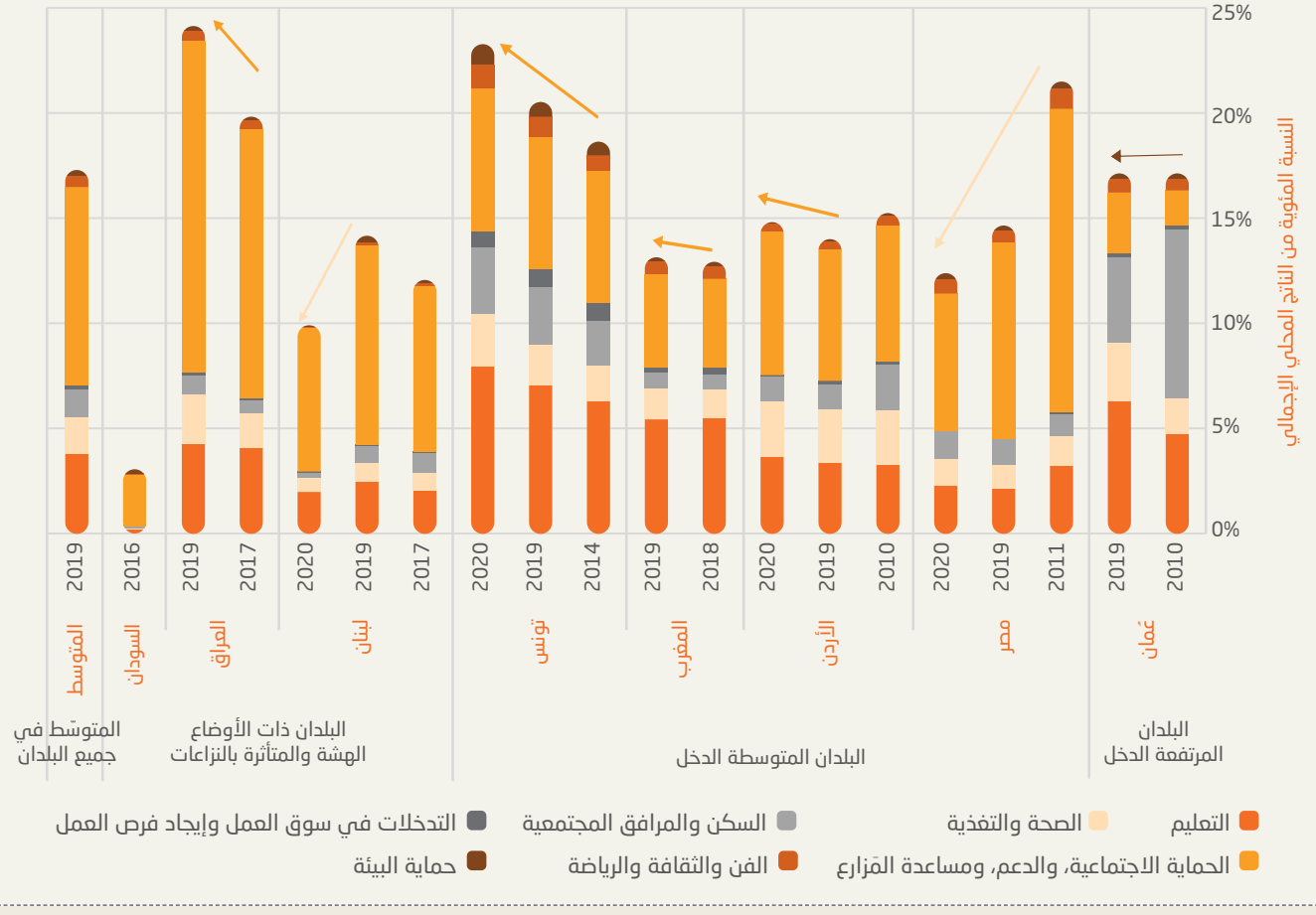
تظهر حسابات مجموع الإنفاق الاجتماعي العام بحسب الأبعاد السبعة لمرصد الإنفاق الاجتماعي أنّه يمثل ما بين 10 و20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في معظم البلدان العربية[54]. ففي عام 2019، سجلت حكومتا تونس والعراق أعلى معدلات الإنفاق الاجتماعي، فقد خصصتا أكثر من خُمس الناتج المحلي الإجمالي للإنفاق الاجتماعي. وفي الطرف الآخر، أنفق السودان 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2016 على الخدمات الاجتماعية، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى الحيز المالي المحدود لمشاريع التنمية في السودان. على المستوى الإجمالي، ما من اتجاه واضح للارتفاع أو الانخفاض في إجمالي الإنفاق الاجتماعي خلال فترة معيّنة. فخلال العقد الماضي، زادت ثلاثة بلدان الإنفاق الاجتماعي، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، بمتوسط زيادة قدره 3.4 في المائة، في حين شهدت ثلاثة بلدان أخرى انخفاضاً بنسبة 3.3 في المائة في المتوسط. وبين عامَي 2019 و2020، قام بلدان أصل من أربعة بلدان، وفقاً للبيانات المتاحة، بزيادة الإنفاق الاجتماعي، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، لا سيما على خدمات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية (الشكل 15). وكانت الزيادة في النفقات الاجتماعية خلال عام 2020 متوقعة بما أن

الحكومات نفذت تدابير التحفيز المالي والحماية الاجتماعية للتخفيف من تأثير جائحة كوفيد-19. وشمل ذلك توسيع نطاق تدابير الحماية الاجتماعية من خلال وضع خطط مؤقتة جديدة وزيادة إطار تغطية الخطط الموجودة أصلاً[55].

ومن بين الأبعاد السبعة لمرصد الإنفاق الاجتماعي، ذهبت الحصة الكبرى التي وصلت إلى 9.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019، إلى بند الحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع، وذلك استناداً إلى خمسة بلدان لديها بيانات متاحة[56]. وقد شهد هذا البعد أكبر تقلب في الإنفاق خلال الفترة المدروسة وذلك بسبب التغيرات الكبيرة التي طرأت من سنة إلى أخرى في قيمة برامج الإعانات. وأدت التحولات في الإنفاق على الحماية الاجتماعية إلى تغييرات كبيرة في إجمالي الإنفاق الاجتماعي في مصر والعراق. وبلغ الإنفاق الإقليمي على التعليم 3.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019، وهو رقم ظل مستقراً نسبياً خلال الفترة المقصودة بالبحث. أما في تونس وعُمان والمغرب، فكان التعليم أكبر بُعد في الإنفاق الاجتماعي في عام 2019. وفي معظم البلدان الأخرى، كان ثاني أكبر بُعد.

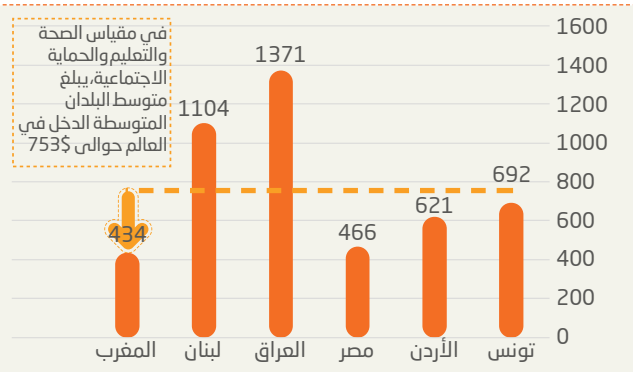
ويتشابه بُعد الصحة والتغذية في الإنفاق مع بُعد السكن والاتصال والمرافق المجتمعية، فقد بلغ متوسط الإنفاق فيهما نحو 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان التي لديها بيانات كافية. ولكن، تتلقى الأبعاد الثلاثة المتبقية دعماً أقل بكثير. فيتراوح الإنفاق على الفن والثقافة والرياضة باستمرار بين 0.5 و1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين تلقى كل مِن بُعد التدخلات في سوق العمل وإيجاد فرص العمل، وبُعد حماية البيئة في المتوسط أقل من 0.25 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019.

الشكل 15. في جميع البلدان العربية، وخلال الفترة المدروسة، ما من اتجاهات واضحة في الإنفاق العام بحسب كل بُعد من أبعاد مرصد الإنفاق الاجتماعي (النسبة المئوية)



المصدر: ESCWA, n.d.a.

الشكل 16. كشف مرصد الإنفاق الاجتماعي عن مستوى منخفض لنصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعي في البلدان العربية المتوسطة الدخل في عام 2019 (بالدولار)



المصدر: ESCWA, n.d.a.

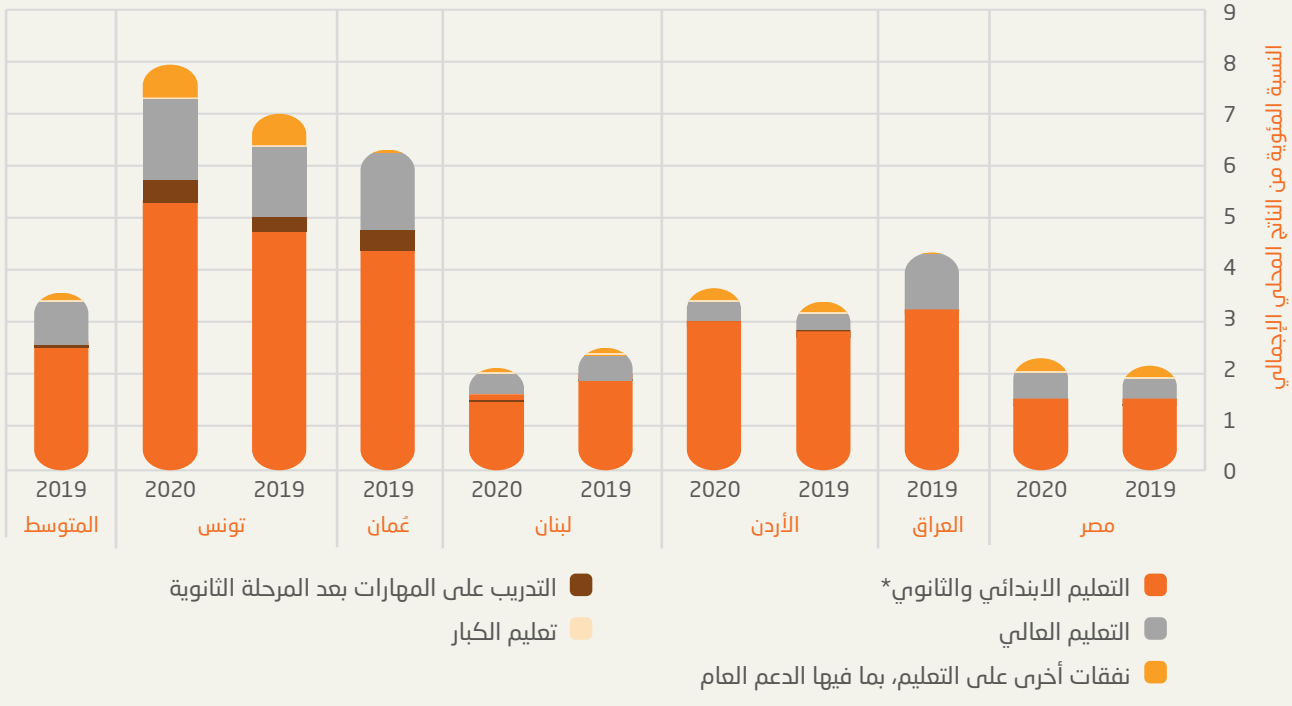
واستناداً إلى حسابات مرصد الإنفاق الاجتماعي، يسجل نصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعي في البلدان العربية المتوسطة الدخل معدلات منخفضة، حيث يتراوح بين 434 دولاراً في المغرب و692 دولاراً في تونس، في حين بلغ المتوسط العالمي حوالى 753 دولاراً في عام 2019، وذلك عند احتساب ثلاثة أبعاد فقط من الإنفاق الاجتماعي واستناداً إلى أحدث البيانات المتوفّرة عن مجالات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية (الشكل 16).

نظرة إلى الإنفاق الاجتماعي بحسب كل بُعد من أبعاد مرصد الإنفاق الاجتماعي

(أ) التعليم

شكل الإنفاق على التعليم 11 في المائة من مجموع الإنفاق العام في المنطقة و22 في المائة من الإنفاق الاجتماعي العام في عام 2019. ويذهب 70 في المائة من الإنفاق على التعليم إلى التعليم الابتدائي والتعليم الثانوي. ويمثل هذا الإنفاق 2.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان التي جرى تقييمها في إطار مرصد الإنفاق الاجتماعي (الشكل 17). والمعلومات عن الإنفاق على التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة متوفرة في بلدَين فقط هما الأردن وتونس، لكنّ حصته من الإنفاق صغيرة جداً، ففي 2019، بلغت نسبته 0.35 في المائة من الإنفاق على التعليم في الأردن، و0.16 في المائة من الإنفاق على التعليم في تونس.

الشكل 17. يذهب الجزء الأكبر من الإنفاق على التعليم إلى مراحل التعليم الأدنى



المصدر: ESCWA, n.d.a.

ملاحظة: *يتضمن الإنفاق على التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة في عدد قليل من البلدان التي لديها بيانات متاحة، لكن هذه النفقات قليلة.

ويذهب حوالى ثلثَي الإنفاق المتبقي على التعليم إلى التعليم العالي، وقد زادت حصته باطراد على مدى العقد الماضي. على النقيض من ذلك، انخفض مؤشر نفقات التعليم الأخرى، والذي يشمل بشكل خاص التكاليف الإدارية، ووصل إلى 4.7 في المائة من مجموع الإنفاق على التعليم في عام 2019، وذلك بعد أن سجل معدل 8.1 في المائة في عام 2011. ويمثل التدريب على المهارات بعد المرحلة الثانوية 2 في المائة من الإنفاق على التعليم فقط، وإن كان هذا المؤشر يختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر، إذ تستثمر تونس وعُمان مبالغ كبيرة في التدريب على المهارات في حين أن نفقات مصر في هذا المجال تكاد لا تذكر.

ويسجل معدل الأمية في الأردن نسبة منخفضة لا تتعدّى 6.4 في المائة من إجمالي السكان، ولكن بتفاوت بين الجنسين، حيث تصل الأمية إلى نسبة 3.4 في المائة بين الرجال و9.5 في المائة بين النساء. ولكن انخفاض هذه المعدلات نسبيّاً يفسر الإنفاق القليل جداً على تعليم الكبار، بحيث يتم إنفاق أقل من مليونَي دينار أردني أو 0.04 في المائة من مجموع الإنفاق الاجتماعي العام على تعليم الكبار، وذلك على الرغم من أن وزارة التربية والتعليم تدير برامج مختلفة للبالغين والأطفال الذين تسربوا من المدرسة، ومنها برنامج محو أمية الكبار المدرجة في الخطة الاستراتيجية للتعليم 2018-2020. وفي عُمان تبقى مخصصات الميزانية لتعليم الكبار غير واضحة، ولكنّ معدّل الإلمام بالقراءة والكتابة للأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و44 عاماً بلغ 95.7 في المائة في عام 2011[57]. وفي كلّ الأحوال، فإنّ الاستراتيجية الوطنية للتعليم تهدف إلى محو الأمية بنسبة 100 في المائة من خلال جعل تعليم الكبار جزءاً لا يتجزأ من النظام التعليمي.

وفي مصر، تدعو استراتيجية التنمية المستدامة (رؤية مصر 2030) إلى تطوير نظام تعليمي وتدريبي عالي الجودة ترعاه مؤسسات فعالة ومستدامة ومرنة. وفي حين أن الإنفاق على التدريب على المهارات بعد المرحلة الثانوية يميل إلى أن يكون ضئيلاً، تولي الخطة أهمية خاصة للتدريب التقني والمهني. ففي عام 2018، ارتفع الإنفاق على التدريب على المهارات بعد المرحلة الثانوية إلى 0.55 في المائة من مجموع الإنفاق على التعليم، بعد أن كان يسجل نسبة 0.21 في المائة في عام 2011.

وتركز التدخلات متوسطة الأجل في رؤية العراق 2030 على التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، والتعليم الابتدائي، والتعليم العالي. وهي تهدف إلى تعزيز المهارات والتعليم التقني والمهني، بما في ذلك تدريب المعلمين، وبرامج إعادة التأهيل والتدريب وذلك لتمكين الفقراء كمواطنين منتجين.

وبهدف تخفيض الأمية بين الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين 10 أعوام و59 عاماً (من نسبة 18 في المائة من السكان إلى 16 في المائة) في عام 2020، قام مخطط التنمية 2016-2020 في تونس بتفعيل الاستراتيجية الوطنية لمحو الأمية وتعليم الكبار. وقد تمّ وضع أحكام تشريعية وتنظيمية لاستعراض البرامج التعليمية وتغطية المناطق التي تشهد فجوات بين الجنسَين في معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة.

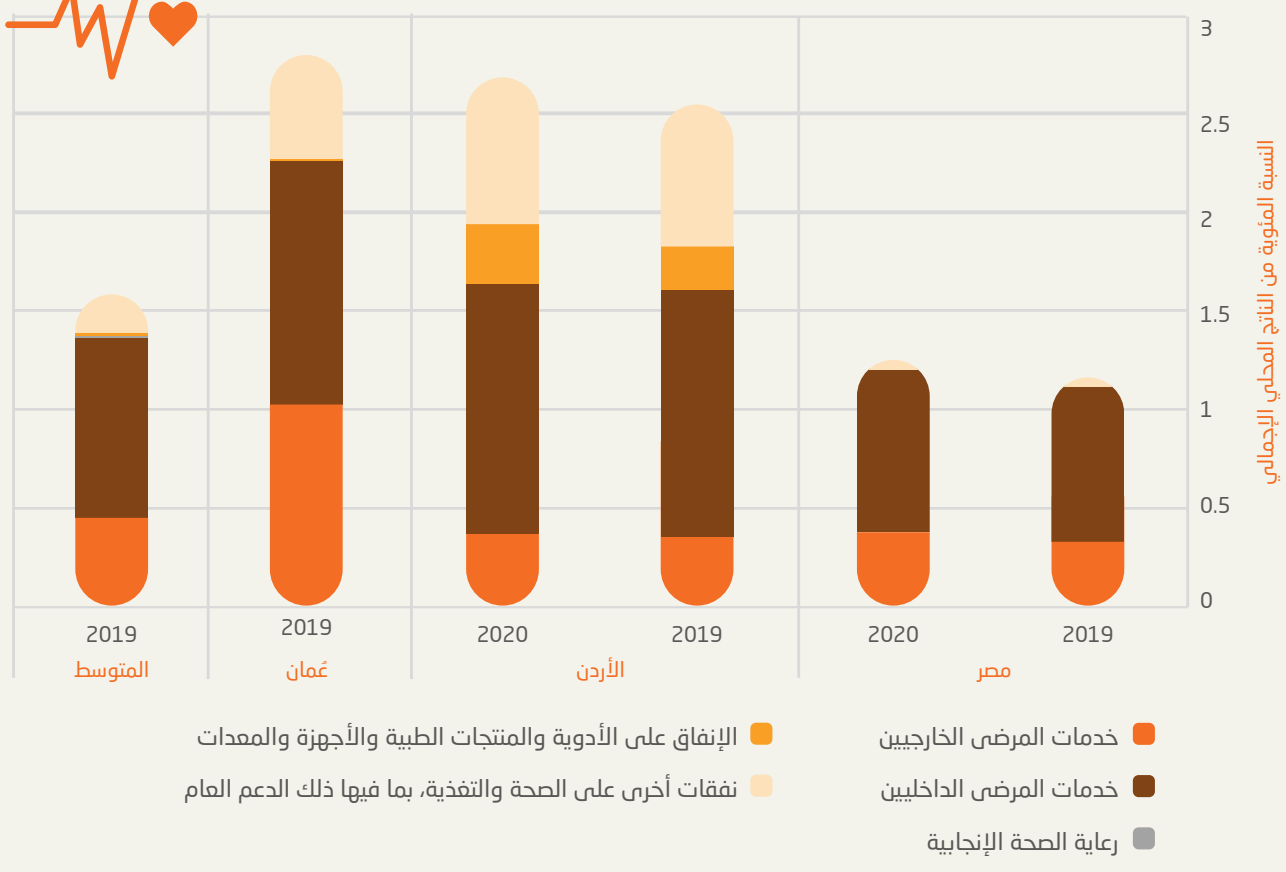
(ب) الصحة والتغذية

تراوح الإنفاق الاجتماعي على الصحة والتغذية بين 1.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في مصر و2.8 في المائة في عُمان، ما يجعل هذا البُعد أحد أكبر أبعاد مرصد الإنفاق الاجتماعي. وفي جميع البلدان التي لديها بيانات مفصلة وكافية، تشكل خدمات المستشفيات للمرضى الداخليين أكبر عنصر في هذا الإنفاق (الشكل 18). وقد استهلكت الخدمات للمرضى الخارجيين والداخليين مجتمعة 86 في المائة من مجموع الإنفاق على الصحة والتغذية في عام 2019، أي ما يقارب نقطة مئوية ونصف من الناتج المحلي الإجمالي. وكان هذا التوزيع ثابتاً إلى حد ما على مدى العقد الماضي. ويقع معظم الإنفاق المتبقي في فئة النفقات الأخرى التي تشمل النفقات الإدارية. ومن مجموع الإنفاق على الصحة والتغذية، شكلت النفقات على الأدوية والمنتجات الطبية والأجهزة والمعدات 1.3 في المائة، في حين شكلت النفقات على رعاية الصحة الإنجابية 0.03 في المائة، وهذه نسب محدودة للغاية.

الإنفاق الاجتماعي على الصحة والتغذية تراوح بين

1.2% من الناتج المحلي الإجمالي في مصر ← **2.8%** من الناتج المحلي الإجمالي في عُمان

الشكل 18. تخصص الحصة الأكبر من الإنفاق على الصحة والتغذية لصالح خدمات المستشفيات للمرضى الداخليين



المصدر: ESCWA, n.d.a.

ملاحظة: نفقات تونس على الخدمات للمرضى الخارجيين وخدمات المستشفيات للمرضى الداخليين محسوبة مجتمعة بسبب محدودية البيانات، كما هو مبين في نمط ألوان مختلف عن البقية. يتضمن مرصد الإنفاق الاجتماعي بيانات عن تونس والعراق ولبنان، ولكن لا يمكن تصنيف النفقات على خدمات المرضى الداخليين والخارجيين.

تكاد نسبة الإنفاق على الصحة الإنجابية لا تذكر في معظم البلدان العربية، مع أن هذا الشكل من الرعاية يُعدّ خدمة عامة أساسية لتعزيز المساواة بين الجنسَين. فعلى سبيل المثال، لا تخصص تونس سوى 0.19 في المائة من مجموع الإنفاق على الصحة والتغذية لرعاية الصحة الإنجابية، وذلك حتى مع تكثيف مخطط التنمية الوطنية 2016-2020 جهوده لتزويد الأمهات العازبات بالتدريب والتوعية بشأن الصحة الإنجابية. وعلى الرغم من تنوع الإنفاق على الصحة والتغذية في الأردن، وإعطاء الصحة الإنجابية مكانة أساسية في الاستراتيجية الوطنية للسكان، فإنّ البلاد لم تنفق سوى القليل على الصحة الإنجابية في العقد الماضي. وتقوم وزارة الصحة حالياً بتنفيذ استراتيجية تواصل وطنية خاصة بالقطاع الصحي، تشمل التوعية حول الصحة الإنجابية وتنظيم الأسرة والرعاية الصحية للنساء والأطفال.

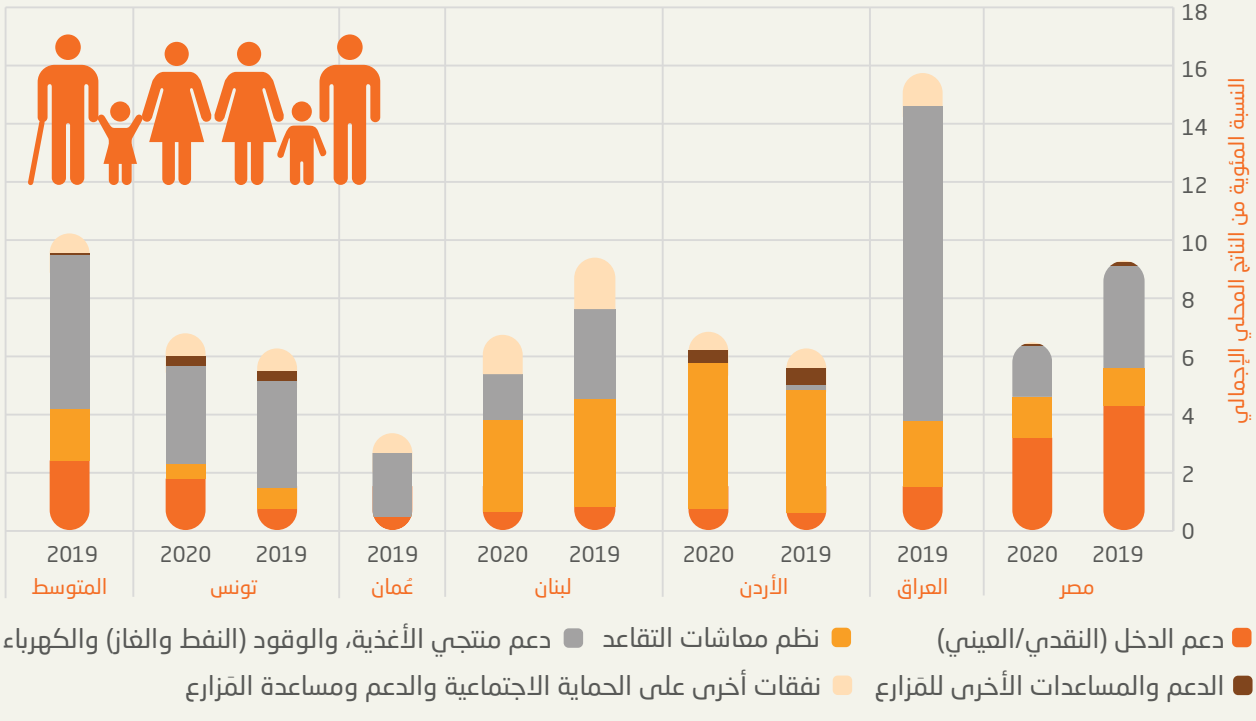
أما في مصر فالإنفاق على الصحة الإنجابية والأدوية والمنتجات الطبية والأجهزة والمعدات فضعيف أيضاً، وذلك على الرغم من أن استراتيجية التنمية المستدامة (رؤية مصر 2030) تعطي أولوية كبيرة لتعزيز جودة الرعاية الصحية وتعزيز الصحة الإنجابية والتغذية السليمة. وتشدد عُمان بدورها على تقديم الرعاية الشاملة للأمهات والأطفال بهدف تعزيز الصحة والحد من الاعتلال والوفيات. لكن البيانات المتعلقة بالنفقات على الصحة والتغذية ليست مصنفة تصنيفاً جيداً، وذلك على الرغم من أن وزارة الصحة تقدم مؤشرات لاعتلال الأمهات كجزء من إبراز الجهود المبذولة لتحقيق خدمات صحية عالية الجودة.

(ج) الحماية الاجتماعية، والدعم، ومساعدة المَزارع

تستهلك إعانات الأغذية والطاقة والانتفاعات النقدية والعينية معظم الإنفاق على الحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع في بلدان مختارة. وبما أن هذا البُعد هو الأكبر بين أبعاد مرصد الإنفاق الاجتماعي السبعة، تمثل الإعانات والاستحقاقات النقدية والعينية حصة كبيرة من إجمالي الإنفاق الاجتماعي العام. ففي المتوسط، بلغ الإنفاق على دعم الطاقة وإنتاج الأغذية 5.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019، وذلك في مجموعة من البلدان العربية المختارة (الشكل 19). وقد اعتمدت عدة بلدان، لا سيما البلدان المتوسطة الدخل، إصلاحات لدعم الوقود والطاقة خلال العقد الماضي، وذلك من أجل تحسين كفاءة الإنفاق العام. غير أن ترشيد دعم الأغذية والمياه والطاقة لا يزال بحاجة لمزيد من الجهود ليكون بالمستوى الأمثل.

وفي حين أن القيمة الإجمالية للإعانات، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، لا تظهر اتجاهاً موحداً بين عامَي 2011 و2019، فإن التقلبات في أسعار الصرف وأسعار السوق وبرامج الإعانات تسببت في تقلب الإنفاق على الإعانات، فتراوح ما بين 3 و7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي منذ عام 2011. وفي عام 2019، بلغ الإنفاق 5.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وبحلول عام 2022، أدى تأثير الحرب الروسية الأوكرانية على أسعار الأغذية والطاقة إلى زيادة فواتير الإعانات في البلدان المعتمدة على الاستيراد والتي تحاول الحفاظ على خطط الإعانات القائمة. وشكل دعم الدخل وإعانة الأسر والأطفال 2.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019، مع أن مصر لها تأثير كبير على هذا الحساب بسبب عدد سكانها الكبير ومستويات الإيرادات والنفقات ذات الصلة. وشكلت نظم معاشات التقاعد، لا سيما نفقات التأمين الاجتماعي لموظفي القطاع الرسمي، 1.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المختارة، ولكنّه بلغ أكثر من 4 في المائة في الأردن، حيث يمثل هذا البند أكبر عناصر الإنفاق على الحماية الاجتماعية. وتتلقى فئات أخرى (مثل الدعم للحصول على السكن، ومساعدة المَزارع، ومؤشر النفقات الأخرى) دعماً ضئيلاً نسبياً.

الشكل 19. تحتلّ إعانات الأغذية والطاقة المكانة الأبرز في الإنفاق على الحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع



المصدر: ESCWA, n.d.a.

ملاحظة: في حالة لبنان، الدعم للوقود والكهرباء هو سلفة خزينة لشركة كهرباء لبنان لا تدخل في الميزانيات العامة اعتباراً من عام 2018 فصاعداً.

وبالنسبة إلى بعض البلدان، تسمح وثائق الميزانية المصنّفة بصورة جيّدة بمزيد من الاطّلاع على بيانات دعم منتجي الأغذية ودعم الوقود والكهرباء (وذلك لأنّ الغالبية العظمى من الإعانات تخصَص للوقود والكهرباء، فيجري إدراجها تفصيليّاً في الوثائق والمستندات). ففي عام 2019، ذهب ما يقارب 85 في المائة من الدعم إلى الطاقة في حين ذهبت النسبة المتبقية، أي 15 في المائة، إلى منتجي الأغذية.

ولكن، تبرز فروقات كبيرة بين البلدان في هذا الصدد، حيث أبلغ العراق وعُمان عن عدم تقديم أي دعم لمنتجي الأغذية. وفي مصر، كان حوالى نصف مجموع الدعم مخصصاً للأغذية في عام 2020، وهذا ما يفسر انخفاض دعم الطاقة حيث إنّه اقترن بالدعم المستمر لمنتجي الأغذية. وانخفض دعم إنتاج الأغذية في لبنان بنسبة 80 في المائة بين عامَي 2010 و2019، مع أنه بدأ أصلاً عند حصة هامشية بلغت 2.5 في المائة. وبالنظر إلى الطبيعة التراجعية لدعم الطاقة، فمن المثير للقلق أن دعم إنتاج الأغذية يستهلك حصة كبيرة من مجموع الإعانات، وبالتالي من الإنفاق الاجتماعي العام في العديد من البلدان العربية.

(د) السكن والاتصال والمرافق المجتمعية

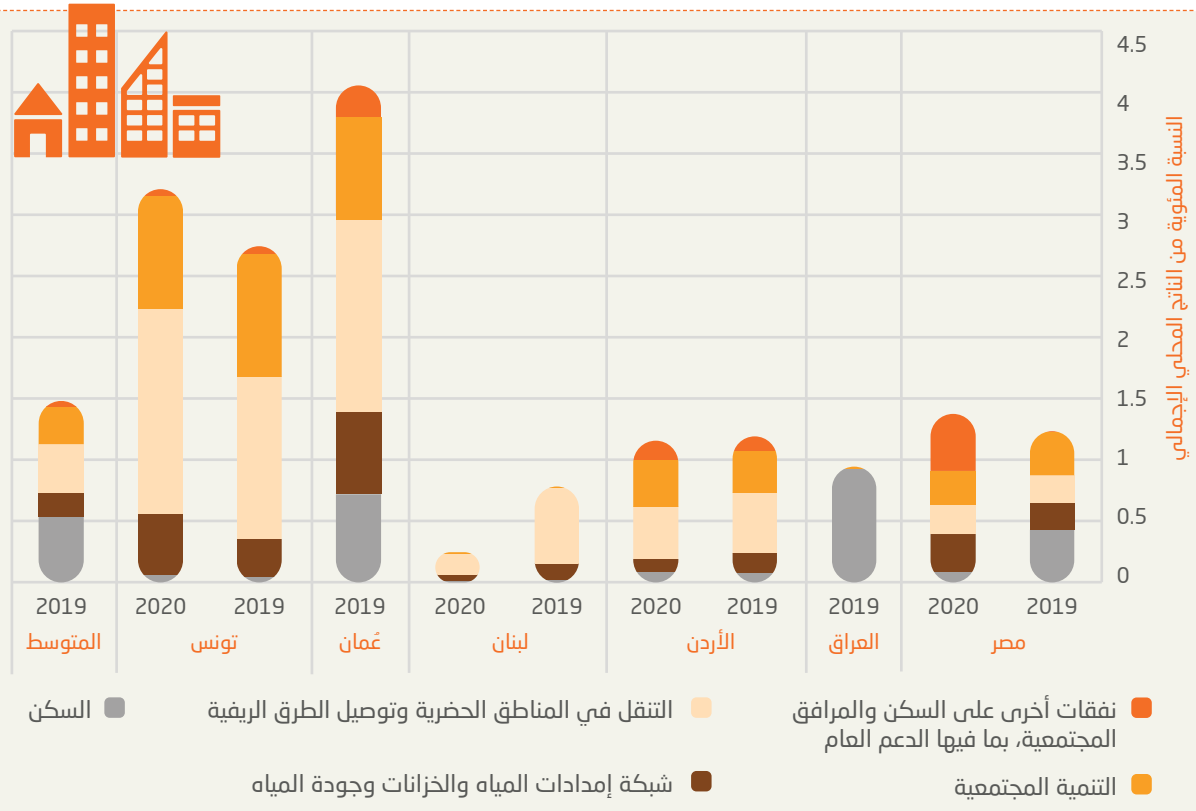
السكن عنصر أساسي لرفد جهود للتعليم والعمل والصحة، وذلك بالإضافة إلى دوره الهام في هوية المواطن وانتمائه الاجتماعي. وتشمل سياسات الإسكان الاجتماعي جميع السياسات الحكومية الرامية إلى زيادة فرص الوصول إلى السكن اللائق، ومراقبة الإيجارات، وتيسير الوصول إلى التمويل المتعلّق بتأمين السكن. ويبين مرصد الإنفاق الاجتماعي أن الإنفاق على السكن والاتصال والمرافق المجتمعية موزع توزيعاً جيداً بين مختلف العناصر، لكن تكوين هذا الإنفاق آخذ في التغير[58]. فقد شهد السكن والتنمية المجتمعية دعماً متزايداً على مدى العقد الماضي. وفي عام 2012، أي في السنة الأولى التي تتضمن بيانات تمثيلية، شكل السكن والتنمية المجتمعية معاً 37 في المائة من الإنفاق الاجتماعي على هذا البُعد. وبحلول عام 2019، بلغت النسبة 60 في المائة أي حوالى 1.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط (الشكل 20).

تسلط خطة التنمية الوطنية الأردنية (الأردن 2025) الضوء على عدد الأسر التي تكافح من أجل العثور على سكن مناسب، وذلك نظراً إلى وجود فائض من المساكن الراقية والافتقار إلى وجود مساكن بأسعار معقولة للأسر المنخفضة والمتوسطة الدخل[59]. وتشتمل برامج توفير السكن الاجتماعي للأسر المعيشية المنخفضة الدخل على خطة التنمية الاجتماعية ومكافحة الفقر، حيث يتمثل النشاط الرئيسي لهذه الخطة في بناء وصيانة المساكن للأسر الفقيرة. وفي عام 2016، أنشأ الأردن منازل جماعية للأشخاص ذوي الإعاقة، وذلك استناداً إلى تبنّي الحكومة سياسات إسكان اجتماعي أكثر شمولاً للجميع.

ولتوفير حياة كريمة لكل مواطن، أنشأت عُمان العديد من برامج الإسكان الاجتماعي، مثل بناء مجمعات سكنية لذوي الدخل المنخفض. ويمنح برنامج قروض الإسكان قروضاً من دون فوائد لذوي الدخل المنخفض[60]. وطبّقت تونس وليبيا والمغرب مشاريع بناء مساكن اجتماعية يبنيها القطاع الحكومي. وفضلت تونس ومعها المغرب زيادة دور القطاع الخاص في هذا المجال. ويمكن القول إنّ هذين البلدين يمتلكان أحد أنجح النماذج الإسكانية في المنطقة والذي يقوم على المشاريع المختلطة بين الحكومة وبين القطاع الخاص. ويوفّر هذا النموذج حوافز مشجّعة وبيئة للمطورين من القطاع الخاص لبناء مساكن تخضع لقياس القدرة المالية، وتكون مخصصة للأسر المنخفضة الدخل[61].

ووفقاً لمرصد الإنفاق الاجتماعي، انخفض الإنفاق على مشاريع إقامة شبكات إمدادات المياه، والتنقل في المناطق الحضرية، وتوصيل الطرق الريفية. فبعد أن شكل الإنفاق على هذه المجالات 1.15 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012، انخفض إلى 0.6 في المائة فقط في الآونة الأخيرة، وذلك أن مشاريع إقامة الهياكل التحتية للتنقل في المناطق الحضرية وتوصيل الطرق الريفية تشكل عامل تمكين رئيسي للتنمية. وكانت مصر قد طبّقت زيادة كبيرة على الإنفاق على الطرق في الفترة الممتدة بين 2017 و2019. ثم قفزت 90 مركزاً في تصنيف التنافسية الدولية في مجال جودة الطرقات، وذلك من المرتبة 118 في عام 2014 إلى المرتبة 28 في عام 2019. كما شددت خطة التنمية الوطنية التونسية 2016-2020 على تطوير الهياكل التحتية وخفض التكاليف من خلال تطوير شبكة طرق تشمل المواقع الريفية التي تضم موانئ ومناطق ساحلية، بالإضافة إلى تطوير وصيانة شبكة الطرق والمسارب.

الشكل 20. زيادة الاستثمار في مشاريع السكن والتنمية المجتمعية في بعض البلدان العربية



المصدر: ESCWA, n.d.a.

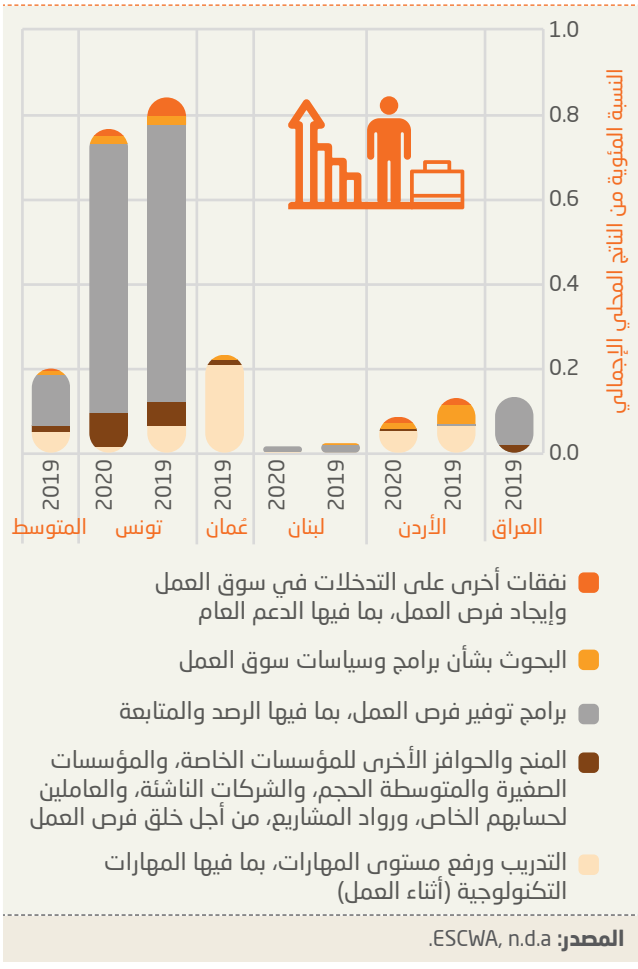
(هـ) التدخلات في سوق العمل وإيجاد فرص العمل

يخصص كلٌّ من الأردن وتونس والعراق وعُمان إنفاقاً اجتماعياً للتدخلات في سوق العمل وإيجاد فرص العمل، ولكن من خلال استراتيجيات مختلفة[62]. وتبقى تونس الأكثر التزاماً بدعم أسواق العمل؛ تاريخياً، أنفقت الحكومة ما يقارب نقطة مئوية كاملة من الناتج المحلي الإجمالي على القضايا المتعلقة بفرص العمل. وفي عامَي 2019 و2020، زادت تونس الإنفاق على إيجاد فرص العمل، وذلك من خلال برامج خلق فرص العمل في القطاع العام، والمنح والحوافز لتشجيع الشركات الخاصة. ويشكل التدريب ورفع مستوى المهارات محور أساسيّاً في الأردن وعُمان. أما الاستثمار في البحوث المتعلقة ببرامج وسياسات سوق العمل فهو مجال كبير من مجالات الدعم في الأردن، وبدرجة أقل في تونس (الشكل 21).

وعلى الرغم من أن الحكومات العربية أدركت أهمية النمو الذي يقوده القطاع الخاص، واتخذت تدابير مختلفة لتعزيز النشاطات في القطاع الخاص، إلّا الجهود المبذولة لتقوية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم بقيت مجزأة وغير وافية بالغرض. وفي عام 2019، كان لدى 41 في المائة من البلدان العربية قوانين تتعلق بمثل هذه الشركات (مثل القوانين الخصة بالإعسار المالي والإفلاس وما إلى ذلك)، ولكن 18 في المائة منها فقط أنجزت تحليلاً للأثر التنظيمي لهذه التشريعات، كما في الأردن والبحرين ومصر والمملكة العربية السعودية[63].

وقد صُممت عدة إصلاحات تشريعية وبرنامجية في البلدان العربية لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، ورواد المشاريع، والشركات الناشئة. ففي عام 2018، أصدرت تونس القانون رقم 20 لتقديم تعريف واضح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات الناشئة. ودأبت وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم على دعم الشركات من خلال منصة مخصصة للتمويل[64]. وقد أُدرِجت هذه الجهود في مرصد الإنفاق الاجتماعي ضمن مؤشر المنح والحوافز الأخرى.

الشكل 21. هامشية الميزانيات العامة لدعم أسواق العمل في معظم البلدان العربية



المصدر: ESCWA, n.d.a.

ووصفت الخطة الخمسية العُمانية لعام 2016 تعزيز معدل التوظيف للمواطنين على أنه الأولوية الأكثر إلحاحاً. ويعد البرنامج الوطني لتنمية مهارات الشباب في عُمان، والذي تم إطلاقه في عام 2018، خطوة نحو تحقيق طموحات الثورة الصناعية الرابعة. ويندرج البرنامج ضمن مؤشر التدريب ورفع مستوى المهارات اللذَين يشكلان الحصة الكبرى من الإنفاق العُماني على التدخلات في سوق العمل وإيجاد فرص العمل.

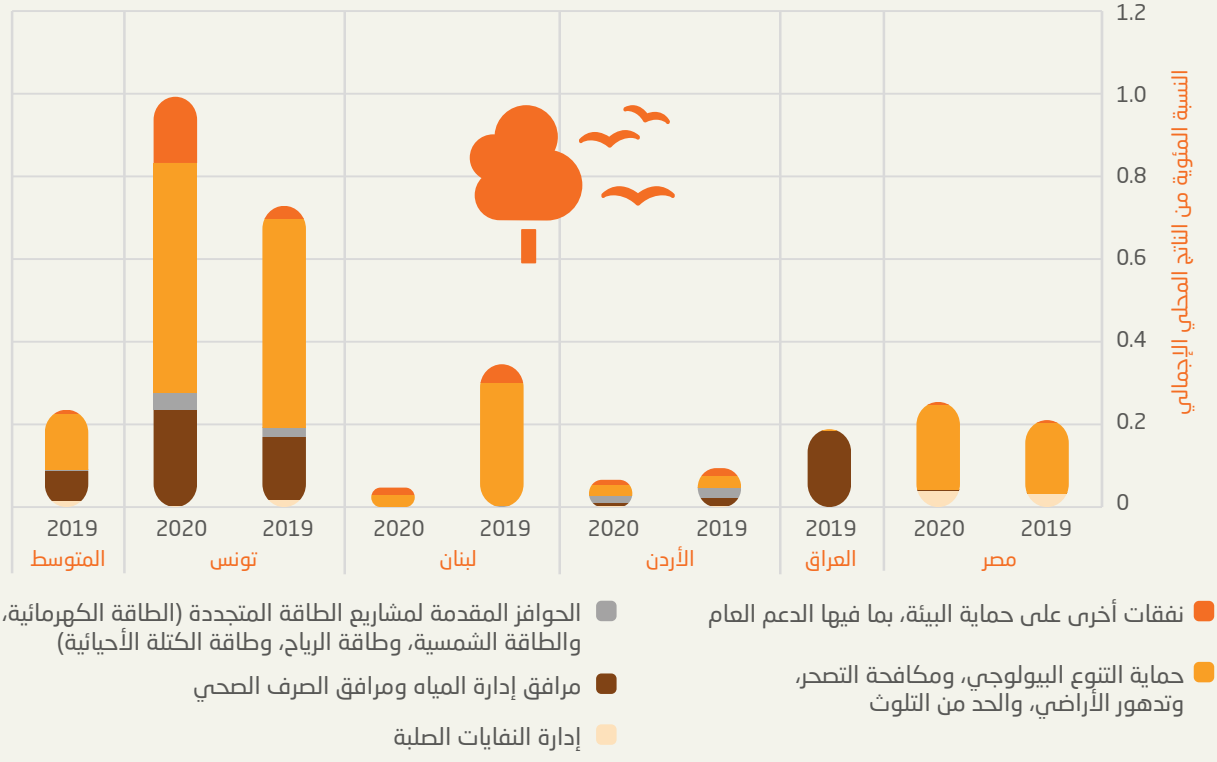
(و) حماية البيئة

لم يزد الإنفاق على حماية البيئة زيادة مجدية في البلدان العربية، وذلك على الرغم من تزايد الحاجة الملحة إلى الاستثمار في العمل المناخي، وحماية التنوع البيولوجي، وإدارة النفايات، وموارد الطاقة المتجددة[65]. فالإنفاق على هذا البُعد، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، متدنٍ على المستوى العربي، وقد ظل مقيداً خلال العقد الماضي، فتراوح بين 0.32 في المائة في عام 2011 وبين 0.24 في المائة في عام 2019. لكن عدداً قليلاً من البلدان زاد المخصصات لهذا البُعد في عام 2020 (الشكل 22). ويخصّص ما يقارب نصف الدعم المقدم لحماية البيئة لجهود من قبيل حماية التنوع البيولوجي، ومكافحة التصحر وتدهور الأراضي، والحد من التلوث. أما إدارة مياه الصرف الصحي فتسجل ثاني أكبر إنفاق في هذا البُعد، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى ارتفاع إنفاق العراق الذي خصص 420 مليون دولار لهذا الغرض في عام 2019. واستناداً إلى أحدث البيانات المتاحة، تمثل إدارة النفايات الصلبة 7 في المائة من الإنفاق على حماية البيئة، وإن كانت هذه الحصة قد انخفضت مع مرور الوقت. وبوجه عام، يعتمد الإنفاق على حماية البيئة على تعرض البلد لظواهر تغير المناخ ومدى تأثره بها، علماً بأنّ المنطقة العربية شديدة التأثر بهذه التداعيات. وتشير الإسقاطات والتوقّعات إلى أن متوسط ارتفاع درجات الحرارة في أجزاء كبيرة من المنطقة سيكون أعلى من المتوسط العالمي[66]. وفي هذا السياق، يشكل الإنفاق القليل على تحسين القدرة على الصمود وحماية البيئة مصدر قلق ينبغي الالتفات إليه وتخصيص الموارد المالية اللازمة لمعالجته في المستقبل القريب.

وقد وضعت العديد من الدول العربية أهدافاً طموحة لتطوير الطاقة المتجددة لديها، ولكنّ الحوافز المقدّمة في هذا المجال مثلت 1.3 في المائة فقط من الإنفاق على حماية البيئة في عام 2019. تاريخياً، كان الأردن البلد الوحيد الذي يخصص مبالغ كبيرة للطاقة المتجددة، وقد بلغت ذروتها عندما وصلت إلى ربع نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2017. وقد حقق الأردن قفزة كبيرة في تطوير مشاريع طاقة الرياح والطاقة الشمسية الكهروضوئية منذ عام 2014، وجاء ذلك في سياق الجهود المستمرة لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للطاقة 2015-2025 التي تسعى إلى تنويع وتطوير مصادر الطاقة المحلية، وتعزيز الحفاظ على الطاقة.

وبين عامَي 2010 و2017، حقق الأردن والإمارات العربية المتحدة وتونس والجزائر ومصر والمغرب تقدماً كبيراً في تركيب مرافق توليد الطاقة من الرياح والطاقة الشمسية. ويتصدر السودان المنطقة لأن مصادر الطاقة المتجددة تشكل 51 في المائة من طاقته، ويعزى ذلك أساساً إلى منشآته المائية الكبيرة[67]. وتحصل هذه المنشآت إلى تمويل يأتي في معظمه من خارج الميزانية.

الشكل 22. تدنّي إجمالي الإنفاق على حماية البيئة في المنطقة العربية



المصدر: ESCWA, n.d.a.

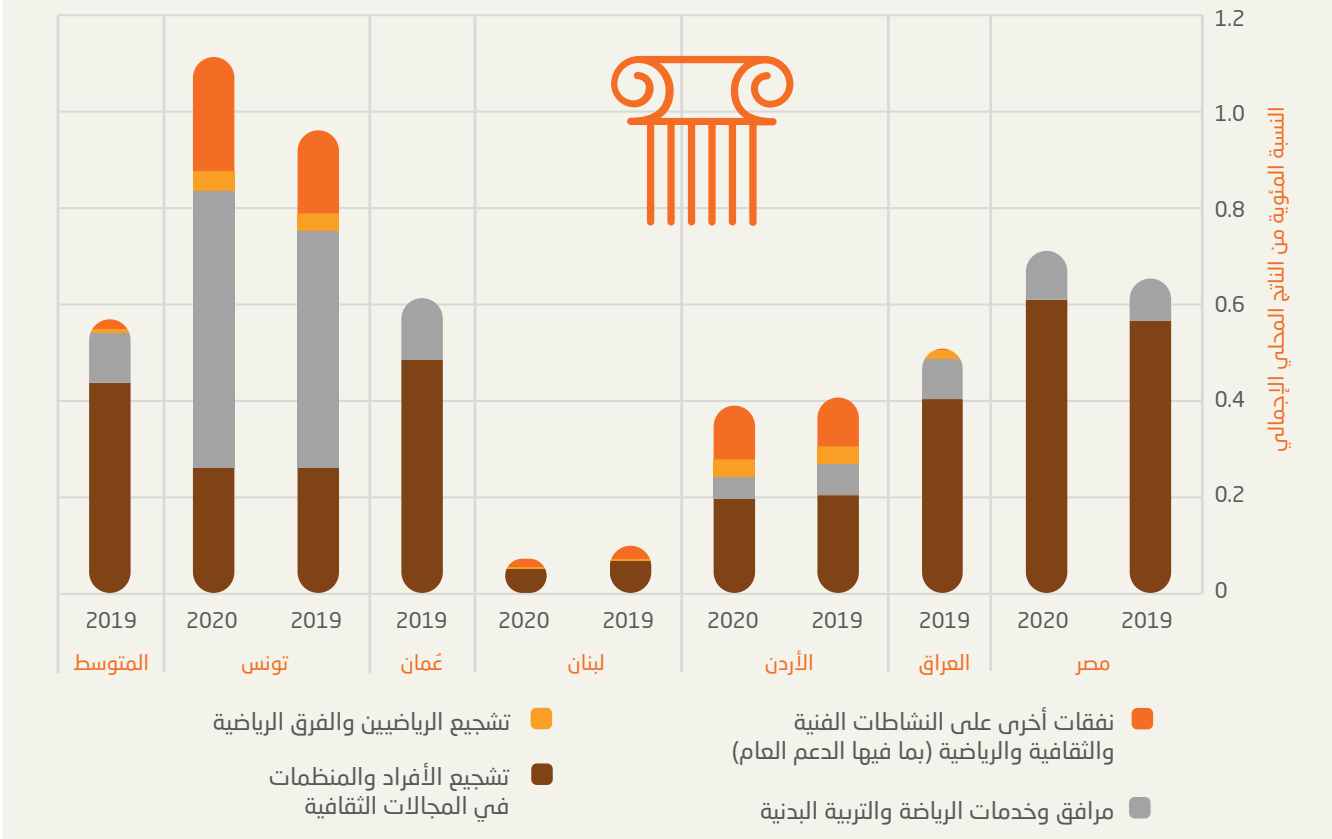
كما تبذل العديد من البلدان في المنطقة جهوداً للحفاظ على التنوع البيولوجي. على هذا النحو، قامت الجزائر ومصر والأردن ولبنان والمغرب وتونس مؤخراً بتحديث استراتيجياتها وخطط عملها الوطنية للتنوع البيولوجي. فقد اتخذت هذه البلدانا مجموعة واسعة من الإجراءات للحد من خسائر التنوع البيولوجي، وضمان استخدام الموارد البيولوجية والنظم البيئية على نحو مستدام، والاستعداد لتغير المناخ، ومكافحة التصحر. وتشمل هذه الجهود على سبيل المثال توسيع المناطق المحمية، وأنشطة الرصد وإنشاء قواعد بيانات التنوع البيولوجي، وبناء القدرات والتعليم، فضلاً عن الإصلاحات المؤسسية والقانونية.

(ز) الفن، والثقافة، والرياضة

انخفض الإنفاق على الفن والثقافة والرياضة قليلاً في السنوات الأخيرة، وذلك من 0.80 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2011 إلى 0.64 في المائة في عام 2019 (استناداً إلى البلدان التي لديها بيانات متاحة في الفترتَين). ويذهب أكثر من ثلاثة أرباع هذا الإنفاق إلى دعم الفعاليات الثقافية أو النشاطات التي يقوم بها أفراد أو جمعيات. أما ما تبقى من الإنفاق فهو مكرس في المقام الأول لمرافق وخدمات الرياضة والتربية البدنية. لكنّ النفقات على تشجيع الرياضيين والفرق الرياضية (بالإضافة إلى النفقات المتفرقة في هذا البعد) لا تشكّل سوى 4 في المائة من إجمالي الإنفاق على الفن والثقافة والرياضة، مع أنّ هذا الشكل من الإنفاق قد تزايد باطّراد مع مرور الوقت (الشكل 23).

انخفض الإنفاق على الفن والثقافة والرياضة قليلاً في السنوات الأخيرة، من 0.80 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2011 إلى 0.64 في المائة في عام 2019.

الشكل 23. تقلّص الإنفاق قليلاً على الفن والثقافة والرياضة في عدة بلدان عربية



المصدر: ESCWA, n.d.a.

تحتل تونس الصدارة في الإنفاق على الفن والثقافة والرياضة، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، لا سيما في دعم الرياضة والتربية البدنية، وهذا ما يتسق مع الأولويات الاستراتيجية لتشجيع الشباب على التطور كمواطنين منتجين. وقد احتلت الفنون والثقافة مكانة بارزة في خطة التنمية الوطنية 2016-2020 في تونس، والتي شددت على الابتكار الثقافي، من بين قضايا أخرى. كذلك، تشدد رؤية الأردن 2025 على تعزيز التنمية الثقافية والصناعات الثقافية، لا سيما بين صفوف الشباب. وتشمل البرامج الحفاظ على المواقع الأثرية والمتاحف، ونشر استخدام اللغة العربية.

د. الخلل في أولويّات الإنفاق الاجتماعي: صدارة سياسات الدعم وتأخّر الابتكار والاستثمار

غالباً ما يكون المنظور المعتمد للتخطيط للإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية قصير الأجل. ومع مرور الوقت، قوّض هذا القصور الاستثمارَ في رأس المال البشري والتحولات الاقتصادية. وهذا واضح من خلال إلقاء نظرة على أكثر 10 فئات تستهلك الإنفاق الأكبر من ضمن أبعاد مرصد الإنفاق الاجتماعي. إذ تُخصص مبالغ كبيرة لدعم الطاقة والأغذية بما يتجاوز المبالغ المخصصة لأكبر فئتَين تاليتَين من فئات الإنفاق مجتمعتَين. ولا يصل أي عنصر من عناصر الإنفاق على حماية البيئة أو على سوق العمل وإيجاد فرص العمل إلى قائمة أكثر 10 فئات تستهلك الإنفاق الاجتماعي (الشكل 24).

الشكل 24. أكثر 10 فئات مستهلكة للإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية تكشف عن منظور قصير الأجل، 2019

المصدر: ESCWA, n.d.a.

ملاحظة: بالنسبة إلى خدمات المستشفيات للمرضى الداخليين والخارجيين، لا تشتمل المتوسطات على البيانات الخاصة بتونس والعراق ولبنان، لآن الميزانيات لا تسمح بتصنيف هذه النفقات.

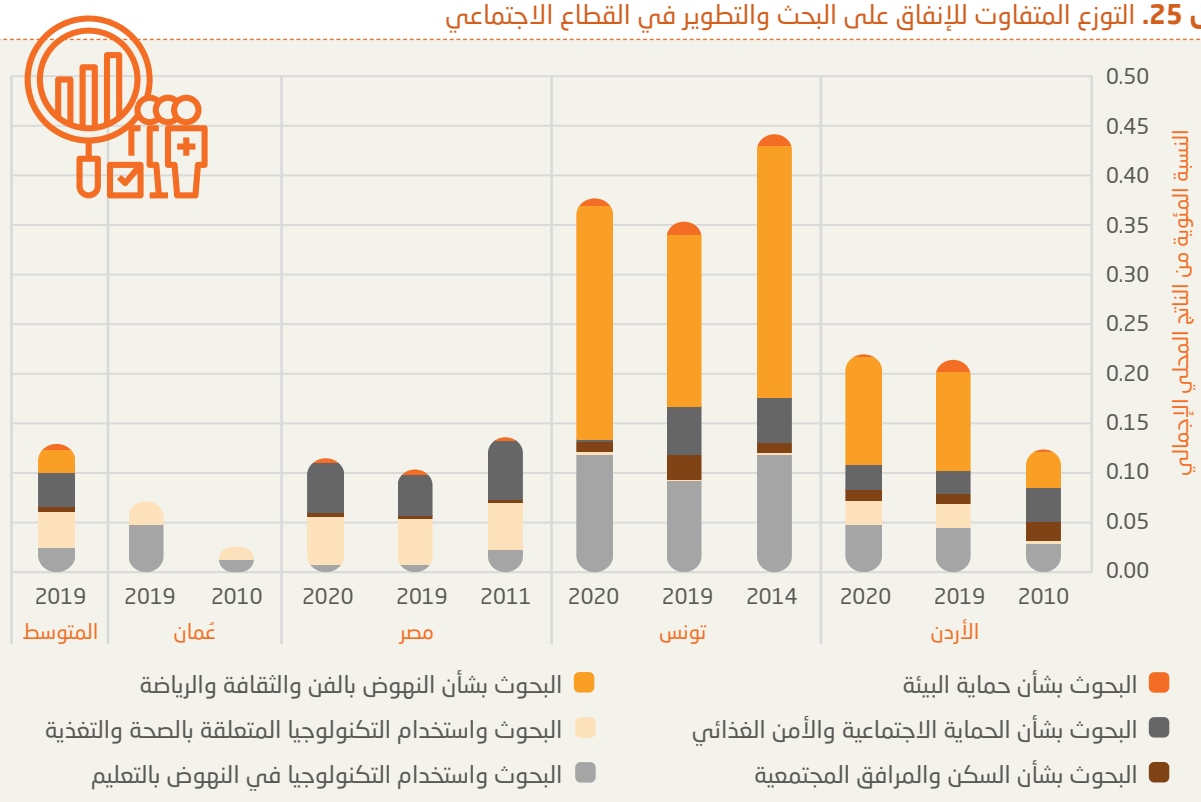
1. ضعف التمويل في مجال البحث والتطوير

إنّ الافتقار إلى رؤية استثمارية طويلة الأجل في سياق مخططات الإنفاق الاجتماعي يتجلّى في المبلغ الهامشي الذي ينفق على مجال البحث والتطوير في القضايا الاجتماعية، فهذا المجال يُصنف في الميزانيات من ضمن النفقات الأخرى لكلّ بُعد على حدة. وهذا ما يحد من إمكانات اجتراح حلول جديدة ودائمة للتحديات الإنمائية في المنطقة. فالبلدان العربية عموماً تتخلف عن نظيراتها في مجال البحث والتطوير والابتكار. وفي المتوسط، تنفق الاقتصادات العربية المرتفعة الدخل 0.5 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي على البحث والتطوير، في حين يبلغ المتوسط في الاقتصادات المتقدمة 2 في المائة[68].

وقد تزايد الإنفاق على البحث والتطوير في المجال الاجتماعي، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، في الأردن وعُمان، لكنه انخفض في تونس ومصر. ومن بين البلدان التي لديها بيانات متاحة، تسجّل تونس أكبر استثمار في البحث والتطوير، وذلك على الرغم من انخفاض هذا الإنفاق في السنوات الخمس الماضية. أما البعدان اللذان سجلا أكبر استثمار في البحث والتطوير فهما الصحة والتغذية، فقد بلغ الاستثمار 27 في المائة من مجموع الإنفاق على البحث والتطوير بالنسبة إلى الصحة، و25 في المائة بالنسبة إلى التغذية. وشملت جهود البحث والتطوير في هذه المجالات مسائل مثل مكافحة الأمراض والمخدرات وبحوث في الحماية الاجتماعية استهدفت الفئات السكانية الضعيفة. وتركّز مصر بدورها على هذه الأبعاد حيث إنّها تؤثر كثيراً على مجموع الحسابات ذات الصلة، وذلك بسبب حجم البلد وعدد سكانه الكبيرَين. ومن حيث النسبة المئوية، شهدت عُمان أكبر زيادة في الإنفاق على البحث والتطوير، لكنها لا تزال متخلفة عن نظيراتها في العالم (الشكل 25).

وقد شهدت السنوات الخمس الماضية توسعاً كبيراً في الإنفاق على التعليم العالي. ولكن، وعلى الرغم من التمويل العام السخي للجامعات، فإنّ حصة البحث والتطوير لا تزال منخفضة في هذا الصدد. وكنتيجة جزئية لذلك، لم تتطور التكنولوجيات المبتكرة الناشئة من الجامعات ومراكز البحوث الوطنية. فحتى أكثر الاقتصادات ازدهاراً في المنطقة تعتمد اعتماداً كبيراً على شراء التكنولوجيا من الخارج. ويشير هذا إلى الحاجة إلى إعطاء الأولوية لتطوير مجتمعات البحوث المحلية التي يمكن لها أن تستجيب للطلب المجتمعي على المنتجات والتقنيات التكنولوجية[69].

الشكل 25. التوزع المتفاوت للإنفاق على البحث والتطوير في القطاع الاجتماعي



المصدر: ESCWA, n.d.a.

والإنفاق على البحث والتطوير في بُعدَي حماية البيئة والسكن يقتصر على الحد الأدنى. ومن بين البلدان الأربعة التي لديها بيانات متاحة في هذا الصدد، تنفق تونس أعلى حصة من الناتج المحلي الإجمالي على كلّ من هذَين البعدَين. ولم يتم إدراج الإنفاق على البحث والتطوير المتعلقَين بإيجاد فرص العمل وسوق العمل بسبب عدم قابلية المقارنة بين البلدان.

2. هيمنة الإنفاق الجاري على النفقات الاجتماعية

ثمّة واقع آخر يدلّ على محدودية المنظور المعتمد في التخطيط للإنفاق الاجتماعي، وهو يتعلّق بفهم دور الاستثمار طويل الأجل في تعزيز الإنفاق الاجتماعي. ويتجلّى هذا الواقع في التركيز الشديد على الإنفاق الجاري بدل الإنفاق الاستثماري، وهو يشكل تحدياً هيكلياً في المنطقة. ففي المتوسط، شكل الإنفاق الرأسمالي حوالى خُمس الإنفاق الاجتماعي فقط في عام 2019 في البلدان التي لديها بيانات متاحة على مرصد الإنفاق الاجتماعي. وفي هذا العام، استثمر العراق أكبر حصة في الإنفاق الرأسمالي، وذلك بنسبة 8.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، و35 في المائة من مجموع الإنفاق الاجتماعي. وعلى العكس من ذلك، سجّل كلّ من الأردن ولبنان ومصر أعلى مستويات في ما يخصّ النفقات الجارية، وقد وصلت إلى حوالى 90 في المائة من الإنفاق الاجتماعي في لبنان على سبيل المثال. واستناداً إلى الإطار الزمني للبيانات المتاحة، ارتفعت نسبة الإنفاق الاجتماعي الرأسمالي في خمسة بلدان في حين انخفضت في بلدَين آخرَين. (الشكل 26).

شكل الإنفاق الرأسمالي حوالى

1/5

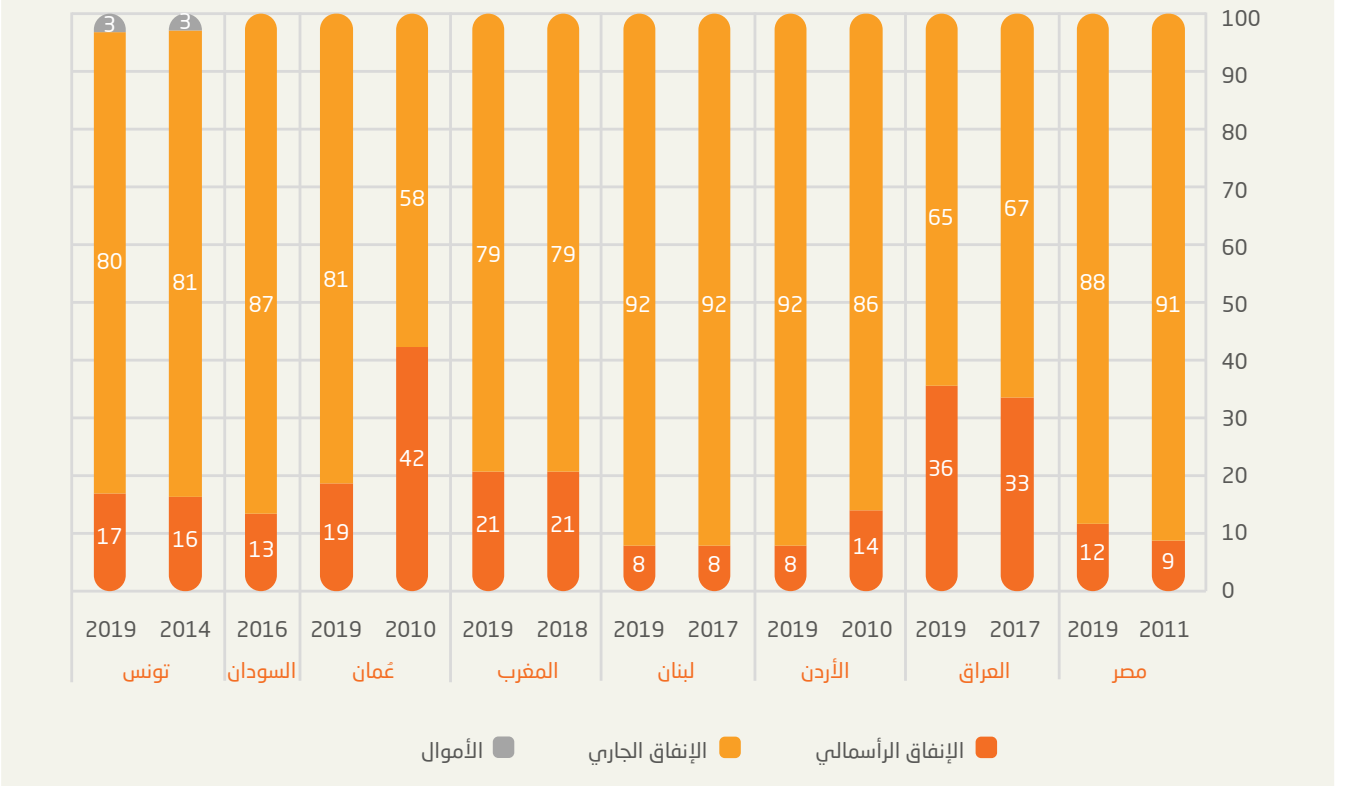
الإنفاق الاجتماعي في عام 2019 في البلدان التي لديها بيانات متاحة على مرصد الإنفاق الاجتماعي

يهيمن الإنفاق الجاري على

80%

من النفقات الاجتماعية

الشكل 26. هيمنة الإنفاق الجاري على الإنفاق الاجتماعي



المصدر: ESCWA, n.d.a.

هـ.مَن هم المستفيدون من الإنفاق الاجتماعي؟ وما مدى استفادتهم؟

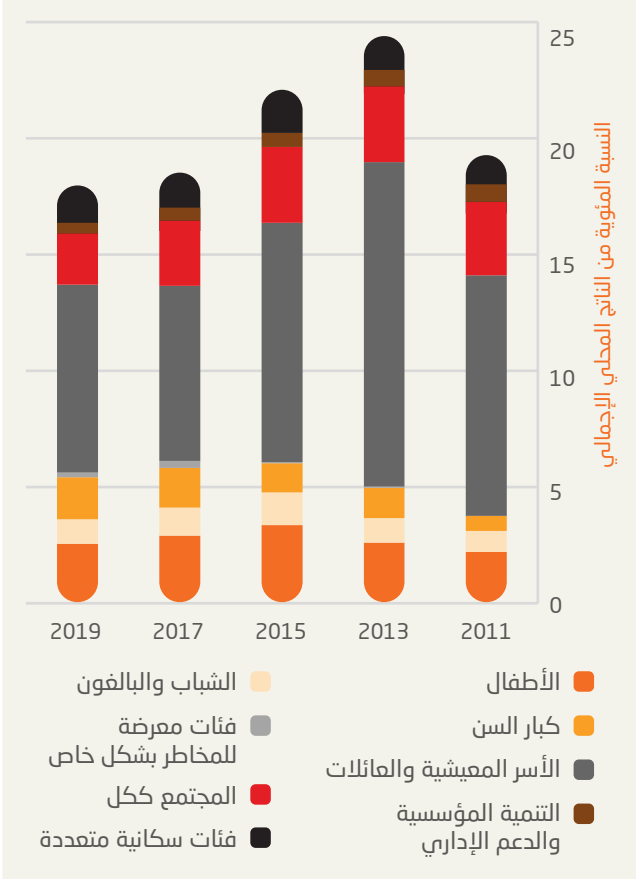
من أجل فهم توزيع الإنفاق الاجتماعي فهماً أفضل، يصنّف مرصد الإنفاق الاجتماعي النفقات بحسب المستفيدين الرئيسيين، وذلك وفق الفئات التالية[70]: الأطفال والشباب والكبار المصنّفون بحسب نوع الجنس؛ وكبار السن؛ والأشخاص ذوو الإعاقة والمرضى والناجون؛ والمهمشون اجتماعياً أو المعرضون لخطر الإقصاء الاجتماعي، واللاجئون والمهاجرون؛ والأسر المعيشية المستفيدة من الدعم المالي أو العيني؛ والمجتمع ككل. وتُظهر دراسة الإنفاق بحسب المستفيدين تفاوتات كبيرة بين البلدان العربية، لا سيما بالنسبة إلى فئات الأسر المعيشية، وكبار السن، والمجتمع ككل. وهذه التفاوتات لا تعكس حجم السياسات والبرامج الاجتماعية الوطنية وخصائصها فحسب، بل تعكس أيضاً عوامل سياقية أخرى، لا سيما الهياكل الديموغرافية.

1. الدعم المقدم للأسر المعيشية هو المهيمن، لكنه يتجه نحو الانخفاض

تستفيد الأسر المعيشية من أشكال مختلفة من الإنفاق على السياسات الاجتماعية مثل برامج المساعدة الاجتماعية؛ ودعم الغذاء والوقود والكهرباء؛ وغيرها من أشكال المساعدة للمَزارع. وتصنف حصة كبيرة من الإنفاق الاجتماعي على أنها تستهدف الأسر المعيشية والعائلات[71]،

ويبلغ ذلك، في المتوسط، 16 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، و42 في المائة من مجموع الإنفاق الاجتماعي في عام 2019. وقد تزايد الدعم المقدم للأسر المعيشية والعائلات من عام 2011 ليصل إلى ذروته في عام 2013 مسجلاً نسبة 14 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، لكنه اتجه منذ ذلك الحين نحو الانخفاض عموماً بالتزامن مع انخفاض قيمة نفقات الدعم (الشكل 27). وفي ما يتعلق بتوزيع الإنفاق الاجتماعي، انخفضت الحصة المستحقة للأسر المعيشية والعائلات من ذروة بلغت 57 في المائة في عام 2013 إلى 42 في المائة في عام 2019[72]. ويشكل الافتقار إلى آليات استهداف واضحة وإلى إبلاغ واضح ودقيق عن فئات المستهدفين من الإنفاق عائقاً أمام تحديد أنواع الأسر المعيشية أو المستفيدين الفعليّين داخل الأسر المعيشية.

الشكل 27. في المتوسط، حصة كبيرة من الإنفاق الاجتماعي تستهدف الأسر المعيشية والعائلات، وإن كان اتجاهها نحو الانخفاض

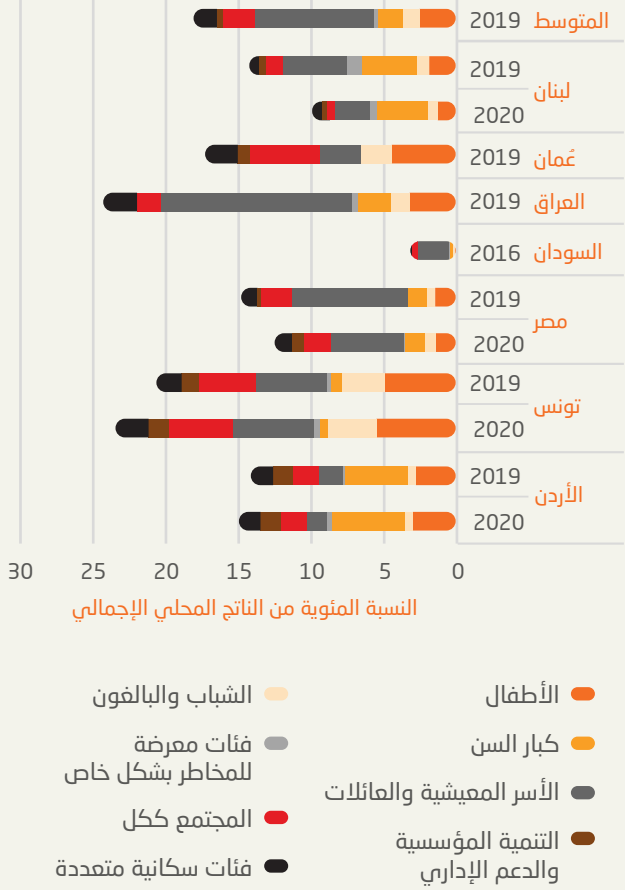


المصدر: ESCWA, n.d.a.

ملاحظة: المتوسط المرجح لثمانية بلدان، وفقاً للبيانات المتاحة لمرصد الإنفاق الاجتماعي. الفئات السكانية المتعددة تعبّر عن استهداف البرامج الاجتماعية لأكثر من فئة سكانية واحدة ولا تصنّف فيها البيانات تفصيلياً.

وفي البلدان التي لديها نظم إعانات واسعة النطاق، مثل السودان والعراق ومصر، يشكل الدعم المقدم للأسر المعيشية والعائلات غالبية الإنفاق الاجتماعي. فيذهب أكثر من ثلثَي الإنفاق الاجتماعي في السودان، أي حوالى 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، إلى الأسر المعيشية والعائلات، في حين تبلغ هذه الحصة 54 في المائة في مصر والعراق، أي 8 في المائة من الناتج المحلي في مصر و13 في المائة من الناتج المحلي في العراق. ولم يخصص أي بلد آخر أكثر من ربع الإنفاق الاجتماعي للأسر المعيشية والعائلات (الشكل 28). ويشير النمط العام إلى أن الإعانات تشكل جانباً أساسياً من جوانب الإنفاق على الأسر المعيشية والعائلات، في حين أن الدعم الذي تشتد الحاجة إليه، مثل المساعدة الاجتماعية، يستهلك أقل بكثير من ذلك.

الشكل 28. استفادة الأسر المعيشية والعائلات بشكل خاص في البلدان التي تقدم إعانات واسعة النطاق



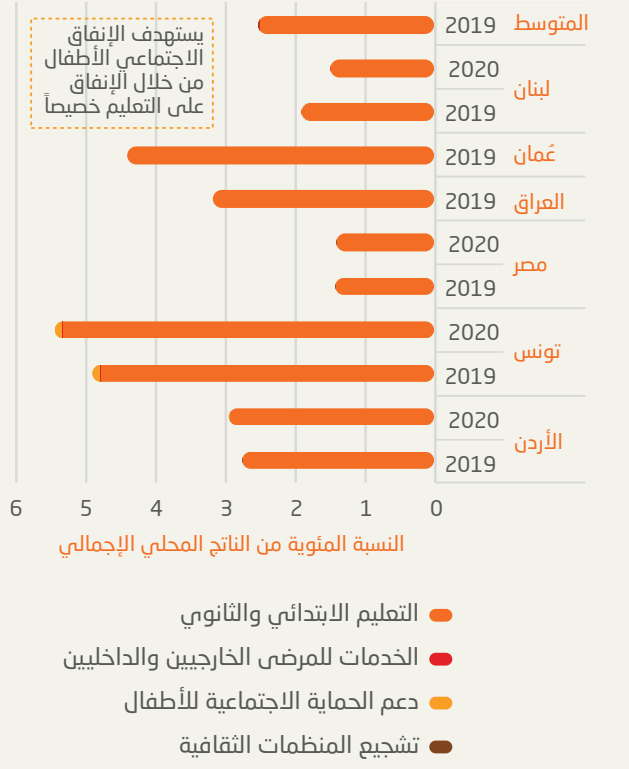
المصدر: ESCWA, n.d.a.

ملاحظة: الفئات السكانية المتعددة تعبّر عن استهداف البرامج الاجتماعية لأكثر من فئة سكانية واحدة ولا تصنّف فيها البيانات تفصيلياً.

2. تفاوت الحصص بين كلّ من الأطفال، والشباب، وكبار السن

يمثل الأطفال المستفيدين الرئيسيين من الإنفاق على التعليم، لا سيما الأطفال الملتحقون بنظم التعليم العام. وهم يستفيدون أيضاً من أشكال إنفاق محددة على الحماية الاجتماعية تستهدفهم كفئة سكانية بذاتها[73]. وفي المتوسط، شكل الإنفاق الاجتماعي العام الذي يدعم الأطفال تحديداً 2.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و14 في المائة من مجموع الإنفاق الاجتماعي في عام 2019 في البلدان العربية التي تتوفر عنها بيانات لدى المرصد (الشكل 29). كما أنّ مجموع الإنفاق الاجتماعي الذي يستهدف الأطفال ممثَّل بالإنفاق العام على التعليم الابتدائي والثانوي. لكن الإنفاق على هذين المجالَين في المنطقة العربية لا يزال أدنى من المعايير الدولية. وفي جميع أنحاء المنطقة، يسجل الإنفاق على المساعدة الاجتماعية التي تستهدف الأطفال نسباً منخفضة. فعلى سبيل المثال، يحظى كلّ من الأطفال، والأمهات اللواتي لديهن أطفال حديثو الولادة على نسبة قليلة من إعانات برامج المساعدة الاجتماعية، وهي في الواقع من بين أدنى النسب في العالم[74].

الشكل 29. توزيع الإنفاق الاجتماعي العام على الأطفال



المصدر: ESCWA, n.d.a.

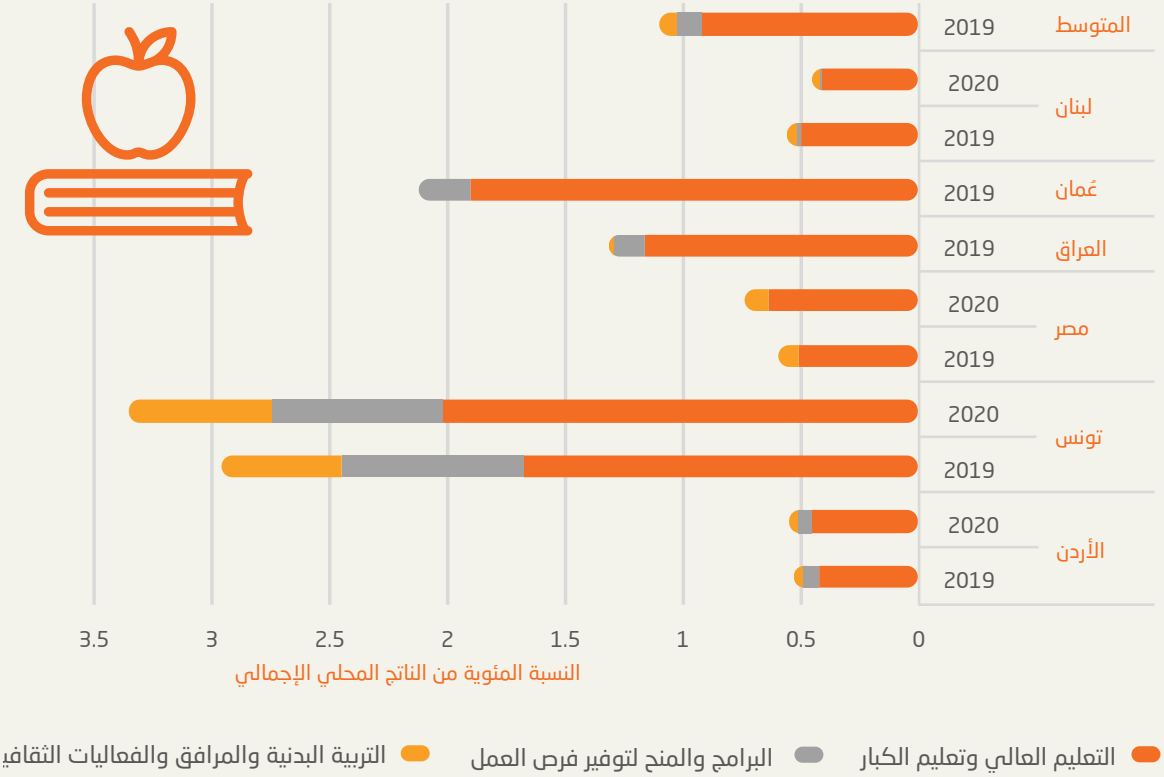
واستناداً إلى أحدث البيانات المتاحة، فقد شكل الإنفاق على التعليم الموجه إلى الشباب والبالغين، في المتوسط، 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و5.5 في المائة من الإنفاق الاجتماعي، مع ملاحظة أن معظم الإنفاق ذهب إلى التعليم العالي (الشكل 30). أما ثاني أكبر إنفاق يستهدف الشباب والبالغين فهو البرامج والمنح لتوفير فرص العمل، والذي تلقى دعماً مجموعه 1.1 مليار دولار في البلدان المعنية، أنفقت تونس وحدها حوالى 800 مليون دولار منها.

ويستفيد كبار السن بشكل أساسي من الإنفاق على الحماية الاجتماعية لأنهم يمثلون المستفيدين الرئيسيين من نظم معاشات التقاعد الحكومية. في المجموع، بلغ الإنفاق الاجتماعي على كبار السن 1.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019. ولدى لبنان والأردن نظامان مهمان لمعاشات التقاعد تمولهما الحكومة، فيخصص لبنان 35 في المائة من الإنفاق الاجتماعي لكبار السن، في حين يخصص الأردن 34 في المائة منه لفئة المستفيدين نفسها. وتنفق جميع البلدان الأخرى أقل من 10 في المائة على كبار السن. وليس لدى عُمان أي دعم اجتماعي مخصص لكبار السن بحسب تصنيف مرصد الإنفاق الاجتماعي. ومع تطور التركيبة الديموغرافية في المنطقة وتزايد نسبة كبار السن بين سكانها، يتمثل التحدي الكبير في هذا الصدد في كيفية دعم السكان المقتربين من الشيخوخة من دون المساس بالمساهمات المقدمة للفئات الأخرى.

مجموع الإنفاق الاجتماعي الذي يستهدف الأطفال ممثَّل بالإنفاق العام على التعليم الابتدائي والثانوي. لكن الإنفاق على هذين المجالَين لا يزال أدنى من المعايير الدولية.

الشكل 30. توزيع الإنفاق الاجتماعي على الشباب والبالغين

يستهدف الإنفاق الاجتماعي فئتي الشباب والبالغين من خلال خدمات التعليم العالي خصيصاً



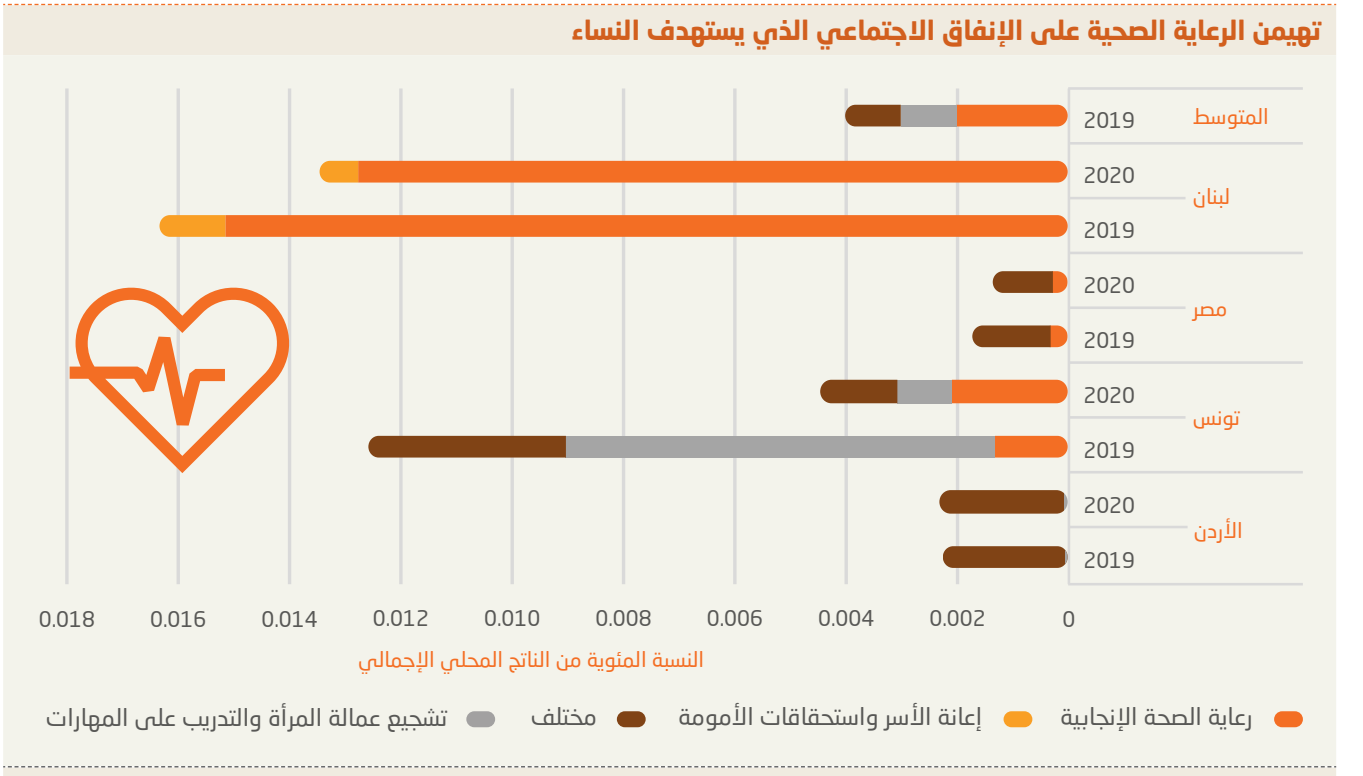
المصدر: ESCWA, n.d.a.

3. الإنفاق الموجه إلى النساء منخفض بشكل صادم

تكاد النفقات على البرامج والخدمات التي تستهدف النساء أن تكون معدومة، فقد بلغت 10 ملايين دولار فقط في عام 2019، أي أقل من 0.01 في المائة من مجموع الإنفاق الاجتماعي[75]. ولم تقدم سوى أربعة بلدان من البلدان الثمانية بيانات مصنفة لإظهار النفقات الموجهة تحديداً نحو دعم المرأة. وفي كل من العامَين الماضيَين، ارتبط 70 في المائة تقريباً من الإنفاق على المرأة ببُعد الصحة والتغذية، بما في ذلك الإنفاق على رعاية الصحة الإنجابية، وبرامج أخرى مرتبطة، منها مكافحة التمييز ضد المرأة، والعنف القائم على أساس نوع الجنس، وهذا ما يلحق الأذى بالنساء والفتيات والرجال والفتيان. أما الإنفاق على برامج الحماية الاجتماعية وبرامج سوق العمل التي تستهدف المرأة فتبقى متدنيةً نسبياً.

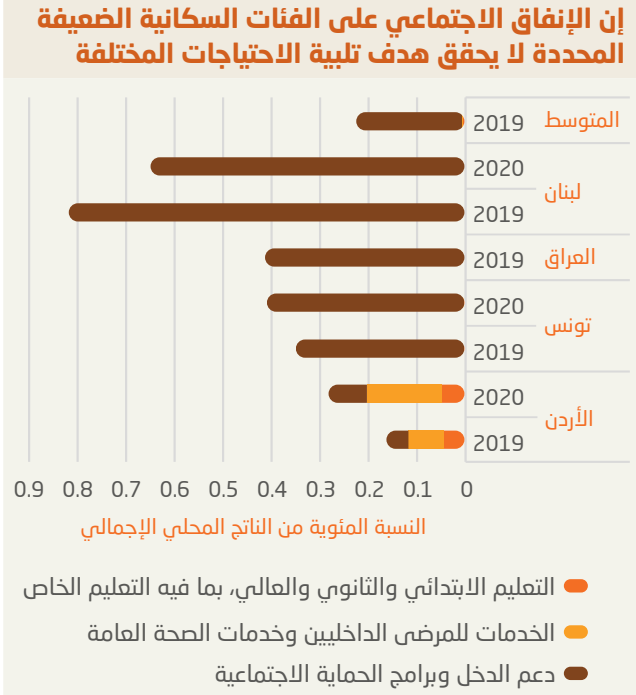
ففي لبنان الذي يخصص حصة للإنفاق الموجه إلى المرأة هي أعلى نسبياً من حصته في سائر البلدان في العينة، يجري الإنفاق بشكل أساسي من خلال رعاية الصحة الإنجابية، وذلك عبر إعانة الأسر واستحقاقات الأمومة (الشكل 31). وفي الآونة الأخيرة، بدأت تونس الاستثمار في برامج سوق العمل للمرأة. وقبل عام 2017، كان هذا البُعد يمثل أقل من 3 في المائة من مجموع الدعم المقدم للمرأة، ولكن في العامَين الماضيَين، اقتربت النسبة من 30 في المائة. وبشكل رئيسي، يغطي دعم سوق العمل الموجه إلى المرأة الإنفاق على برامج تشجع عمالة المرأة وتعزز تكافؤ الفرص للمرأة في المراكز العليا، وذلك من خلال تطوير خطط وطنية لتمكين المرأة اقتصادياً واجتماعياً، لا سيما النساء اللواتي يعشن في المناطق الريفية. ولكن، في عام 2020، انخفض الإنفاق على برامج سوق العمل في تونس بسبب جائحة كوفيد-19 في المقام الأول.

الشكل 31. توزيع الإنفاق الاجتماعي العام على النساء



المصدر: ESCWA, n.d.a.

الشكل 32. توزيع الإنفاق الاجتماعي على فئات سكانية ضعيفة محددة



المصدر: ESCWA, n.d.a.

4. الفئات السكانية الضعيفة لا تزال على الهوامش المالية

تشمل الفئات السكانية الضعيفة الأشخاص ذوي الإعاقة والمرضى والناجين، كما تشمل المهمشين اجتماعياً أو المعرضين لخطر الإقصاء الاجتماعي، واللاجئين، والمهاجرين. ويشكل الإنفاق على هذه الفئات عموماً أقل من نصف نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان التي يتوفر فيها بيانات للمرصد، ويشمل ذلك الإنفاق على التعليم والصحة والحماية الاجتماعية. وبالنسبة إلى العديد من البلدان، لا تتوفر بيانات مفصلة جيداً عن الإنفاق المخصّص لهذا الفئة، وخصوصاً لجهة التصنيفات المعتمدة لدى مرصد الإنفاق الاجتماعي، ولذلك يصعب تقييم الإنفاق الذي يستفيد منه الأشخاص المهمشون اجتماعياً بصورة دقيقة.

ففي الأردن، يتساوى الإنفاق على الفئات السكانية الضعيفة تقريباً في أبعاد الصحة والتغذية، والحماية الاجتماعية، والتعليم. وفي جميع البلدان الأخرى، لا يجري دعم هذه الفئات إلا من خلال برامج الحماية الاجتماعية وهو ما

يعني أنّه لا يجري، في الغالب، العمل على تلبية الاحتياجات المتعددة لهذه الفئات. وخلال الجائحة، قدمت عدة بلدان أشكالاً مختلفة من الدعم لهؤلاء المستفيدين، من قبيل تعزيز برامج الحماية الاجتماعية، كما كانت الحال في الأردن والعراق مثلاً. وقد وسّع الأردن أيضاً نطاق خدمات الصحة العامة خلال الجائحة ليشمل الفئات السكانية الضعيفة. ومع أنّ زيادة الإنفاق في هذا المجال مسألة مهمّة في مختلف البلدان العربية، فإنّه ينبغي أيضاً تقديم مجموعة شاملة وجيدة التنظيم من برامج التعليم والحماية الاجتماعية والصحة التي تدعم حقوق هؤلاء الأفراد وتلبي احتياجاتهم (الشكل 32). وقد خلقت النزاعات في المنطقة ضغوطاً إضافية غير متوقعة على الميزانيات الوطنية في بلدان عدة، مثل الأردن ولبنان، مما أقعدها عن تقديم الخدمات الصحية والتعليمية للاجئين بالشكل المناسب.

5. المجتمع ككل

يستفيد المجتمع ككل من الإنفاق الاجتماعي الذي لا يكون مقتصراً على فئة سكانية بعينها. ويشمل هذا الإنفاق عموماً الاستثمارات في الأصول غير المالية والسلع والخدمات العامة، كما هي الحال في برامج دعم السكن والمرافق المجتمعية وحماية البيئة. وتتراوح النفقات على المجتمع ككل بين 10.5 في المائة من الإنفاق الاجتماعي (1.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في لبنان، وبين 27 في المائة من الإنفاق الاجتماعي (4.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في عُمان. ويرجع انخفاض الإنفاق في لبنان جزئياً إلى هيكلية نظام الرعاية الصحية فيه، والذي يعتمد بشكل كبير على مقدمي الخدمات الصحية من القطاع الخاص. وقد تتغير الأرقام بسرعة نظراً إلى الظروف الاقتصادية الصعبة التي يمر بها لبنان.

و. خيارات الإنفاق غير كافية

إنّ تحقيق أهداف التنمية المستدامة وقيام المجتمعات والاقتصادات المنتجة والعادلة يقومان في الأساس على ترشيد الإنفاق الاجتماعي العام وتوجيهه إلى مقاصده بصورة أفضل. فالاستثمار الكافي يحمي أشد الناس فقراً وضعفاً، ويبني رأس المال البشري والهياكل التحتية التي تدفع عجلة النمو، ويصحح الاختلالات في المجتمع ككل. غير أن فعالية الإنفاق الاجتماعي تتوقف بدورها على خيارات الإنفاق العام المستندة إلى الرصد والتحليل الشاملَين. وفي هذا الصدد، يقدم مرصد الإنفاق الاجتماعي تقييماً شاملاً للإنفاق الاجتماعي العام بما يتجاوز التركيز التقليدي على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية ليشمل مجموعة من الخدمات الاجتماعية اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وتتخلف المنطقة العربية في الإنفاق الاجتماعي العام مقارنة بأنحاء أخرى من العالم. ومع أن القيود المفروضة على البيانات أدى إلى عدم تمكن مرصد الإنفاق الاجتماعي من دراسة سوى ثمانية بلدان فقط، فإنّ تحليل البيانات المتاحة يكشف عن عدة أنماط لافتة للإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية. إذ يشكل بُعد الحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع أكبر أبعاد الإنفاق الاجتماعي بصورة عامة، يليه التعليم، ولكن بفارق معتدّ به. ولا يذهب سوى قدر ضئيل جداً من الإنفاق إلى أبعاد أخرى، مثل دعم سوق العمل؛ أو الفن، والثقافة، والرياضة؛ أو حماية البيئة. فبرامج إيجاد فرص العمل، والحوافز للشركات الناشئة، والتأمين الاجتماعي، وتنمية الطفولة المبكرة، والبحث والتطوير المتعلقَين بالشؤون الاجتماعية، كلها بنود لا تحظى باهتمام كبير في الميزانيات.

إنّ هذه النتائج مثيرة للقلق، لأن مستوى النفقات الاجتماعية والمزيج الصحيح منها يحددان مستقبل رأس المال البشري في هذه البلدان، فضلاً عن دورهما الحاسم في إقامة الروابط بين التعليم وبين القطاعات الإنتاجية للاقتصاد مثلاً، وهو ما يؤثّر على الدينامية الاقتصادية وقدرة برامج الإنفاق الاجتماعي على أن تكون شاملة الجميع. بالإضافة إلى ذلك، وفي ظل تخصيص 80 في المائة من النفقات الاجتماعية في المنطقة للنفقات الجارية (كالأجور والرواتب)، و20 في المائة فقط على النفقات الرأسمالية، يتبيّن أن احتمالات تعزيز الإنتاجية الاقتصادية تبقى محدودة. هذا وتعاني المنطقة أصلاً من ركود الهياكل الاقتصادية والاجتماعية. ووفق التقديرات، فإنّها ستبقى على هذه الحال ما لم تستثمر الموارد المالية والبشرية بالطريقة المثلى.

الحواشي

37 IMF, 2019a.

38 بغض النظر عن تدني فعالية آلية استهداف الدعم العام، يأتي هذا الدعم من الميزانيات العامة لغرض اجتماعي. فترشيد الدعم وتوجيهه إلى الفئات الأكثر احتياجاً هو أمر أساسي لإصلاح الإنفاق الاجتماعي، لكنه ليس سبباً كافياً للتخلي عن احتساب الدعم كنفقات اجتماعية. انظر ESCWA, 2017a.

39 ESCWA, 2019c.

40 Sarangi and others, 2021.

41 يُقصد بالعنف الجنسي والقائم على نوع الجنس أي فعل يُرتكب رغماً عن إرادة الشخص ويرتكز على معايير نوع الجنس وعدم المساواة في علاقات السلطة. يتضمن هذا العنف التهديد بالممارسات العنيفة والإكراه، وقد يكون جسدياً أو عاطفياً أو نفسياً أو جنسياً في طبيعته، وقد يتخذ شكل الحرمان من الموارد أو من الوصول إلى الخدمات. ويطال هذا العنف كلاً من النساء والفتيات والرجال والفتيان (UNHCR).

42 في وقت إعداد التقرير، لم تكن البيانات المتعلقة بالكويت متاحة.

43 OECD, World Health Organization (WHO) and Eurostat, 2011.

44 International Labour Organization (ILO), n.d.b.

45 تشير الاتجاهات التاريخية منذ تسعينات القرن الماضي إلى انخفاض جزئي في الإنفاق العام، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك بسبب زيادة الخصخصة وتحرير الاقتصادات. وقد انخفضت جودة الخدمات المقدّمة من قبل المؤسسات العامة أيضاً، ورافق ذلك تأثيرات كبيرة، لا سيما على الخدمات العامة للفقراء (انظر Diwan and Akin, 2015).

46 تتأثر الزيادة في نسبة الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي في جزء منها بالحوافز المالية التي تقدمها البلدان لدعم شعوبها واقتصاداتها، وفي الجزء الآخر بخسائر الناتج المحلي الإجمالي، كما هو مبين في الفصل الخامس من هذا التقرير.

47 شملت البلدان المرتفعة الدخل في هذا التحليل الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وعُمان، وقطر، والكويت، والمملكة العربية السعودية. أما البلدان المتوسطة الدخل فضمت الأردن، وتونس، والجزائر، والعراق، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب، ودولة فلسطين. وأما أقل البلدان العربية نمواً فاشتملت على جزر القمر، وجيبوتي، والسودان، والصومال، وموريتانيا.

48 ESCWA, 2014b; UNDP, 2016.

49 ESCWA, 2021a.

50 Bahrain, 2018.

51 Kuwait, Supreme Council for Planning and Development, 2019.

52 Saudi Arabia, 2018.

53 Egypt, Ministry of Planning and Economic Development, 2021.

54 جميع بيانات مرصد الإنفاق الاجتماعي مستمدة من الميزانيات العامة وتشير إلى السنوات المالية للبلدان المعنية. تستخدم معظم البلدان السنة التقويمية كسنة مالية. أما السنة المالية في مصر فتمتد من تموز/يوليو إلى حزيران/يونيو. والمقصود بعام 2019 هو الإشارة إلى السنة المالية 2018-2019.

55 United Nations, 2021a.

56 يقتصر تحليل بُعد الحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع على البلدان التي لديها بيانات متاحة ومصنفة بما فيه الكفاية ومتسقة دولياً، وهي: الأردن وتونس والسودان والعراق وعُمان ولبنان ومصر والمغرب.

57 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), 2011.

58 يقتصر تحليل بُعد السكن والاتصال والمرافق المجتمعية على البلدان التي لديها بيانات متاحة ومصنفة بما فيه الكفاية ومتسقة دولياً، وهي: الأردن وتونس والعراق وعُمان ومصر.

59 ESCWA, 2017b.

60 البوابة الرسمية لخدمات الحكومة الإلكترونية في سلطنة عُمان (https://omanportal.gov.om/#p15).

61 ESCWA, 2017c.

62 يقتصر تحليل بُعد التدخلات في سوق العمل وإيجاد فرص العمل على البلدان التي لديها بيانات متاحة ومصنفة بما فيه الكفاية ومتسقة دولياً، وهي: الأردن وتونس والعراق وعُمان.

63 IMF, 2019a.

64 ESCWA, n.d.b.

65 يقتصر تحليل بُعد حماية البيئة على البلدان التي لديها بيانات متاحة ومصنفة بما فيه الكفاية ومتسقة دولياً، وهي: الأردن وتونس والعراق ولبنان ومصر.

66 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2022.

67 International Renewable Energy Agency (IRENA), 2016.

68 IMF, 2019d.

69 Lemarchand, 2021.

70 يستند تصنيف الإنفاق بحسب السكان المستفيدين إلى توسيم بند الميزانية بفئة "المستفيد الرئيسي" الذي يستفيد مباشرة من سياسة الإنفاق. وقد تفيد بعض النفقات بشكل غير مباشر فئات عمرية مختلفة من السكان داخل الأسر المعيشية وفي ما بينها، أو داخل المجتمعات المحلية وفي ما بينها، لكن هذه البيانات المصنفة غير متاحة لإجراء تحليل وافٍ بمسألة الإنصاف.

71 في سياق النفقات الاجتماعية العامة، يُستخدم مصطلحا الأسر المعيشية والعائلات كمترادفَين بسبب عدم وجود تمييز كاف بينهما في أهداف السياسات.

72 Sarangi and others, 2021.

73 قد يستفيد الأطفال من الانتفاعات المقدمة للأسر المعيشية والعائلات، لكن توزيع الانتفاعات داخل الأسرة المعيشية غير متاح، وهذا ما يجعل من الصعب تصنيف بعض الانتفاعات الموجهة إلى الأطفال حصراً.

74 ILO, 2021.

75 تشير النفقات إلى البرامج الموجهة إلى المرأة فقط. قد تستفيد المرأة أيضاً من الإنفاق على البرامج المرتبطة بالشباب وكبار السن، وعلى الأسر المعيشية والعائلات ولكنّ تمييز حجم هذه الاستفادة يحتاج إلى بيانات تفصيلية وتصنيفات إضافية لا تتوفر دائماً في وثائق الميزانيات.

©skynesher/E+ via Getty Images

هل تؤدي خيارات الإنفاق إلى تحقيق الإنصاف أم تعترض سبيله؟

03

على مدى العقدَين الماضيَين، قامت جميع البلدان العربية تقريباً باستثمارات كبيرة في تحسين خدمات الصحة والتعليم وتفعيل جهود الحد من الفقر. مع ذلك، لم تصل المكاسب الإنمائية إلى جميع الأفراد في تلك المجتمعات. وتندرج المنطقة العربية بين أكثر مناطق العالم التي تعاني من عدم المساواة[76]، وذلك في ظل وجود فروقات كبيرة في الثروة ومستوى الرفاه بين أبناء المجتمع الواحد[77]. فقد أنتجت عقود من تقديم الرعاية الاجتماعية مقابل الإذعان السياسي[78] وضعاً "تعززُ فيه التنمية إمكانية الوصول لكنّها تقوض القدرة على اتخاذ القرارات، وتوسع إمكانيات الاستهلاك ولكنها تضعف القدرات البشرية"[79]. وتبرز نقاط الضعف في هذا النهج بوضوح متزايد في الفجوات الإنمائية الهائلة في المنطقة، وفي مطالبة مواطنيها بالعدالة وبعقد اجتماعي جديد يلبي طموحاتهم[80].

ومن شأن تحسين مستويات الإنصاف في الإنفاق الاجتماعي العام (من حيث المبالغ وخيارات الإنفاق) أن يساعد البلدان على التصحيح العاجل لبعض أوجه التفاوت الأشدّ إثارة للقلق، وتعجيل الوصول إلى مستويات أفضل من العدالة الاجتماعية[81]. فالعدالة الاجتماعية تكفل تكافؤ الحقوق وإمكانية الوصول إلى الموارد والفرص للجميع. وهي تولي اهتماماً خاصاً لإزالة الحواجز أمام الفئات المحرومة وتساهم في تعزيز قدراتها على اتخاذ القرارات المتعلقة بحياتها[82]، وذلك تماشياً مع مبدأ الإنصاف المكرس في الاتفاقيات الدولية الرائدة لحقوق الإنسان. وترتكز أهداف التنمية المستدامة على اعتبارات الإنصاف والمساواة، مع دعوتها الصريحة إلى السؤال التالي: مَن يستفيد ومَن يبقى مهملاً؟ (الإطار 2). بالإضافة إلى ذلك، يعتمد النمو الاقتصادي القوي والمستدام على الحدّ من عدم المساواة، وذلك للدفع قدماً بالحراك الاجتماعي وتطوير جميع مصادر رأس المال البشري.

ويمكن تقييم الإنصاف في الإنفاق الاجتماعي على أربع مراحل: كيفية جمع الإيرادات، وكيفية تخصيصها بين القطاعات، وكيفية إنفاقها داخل القطاعات، وكيفية إسهامها في تحقيق نتائج منصفة (الشكل 33). ويتناول هذا الفصل تحديداً مراحل التخصيص والإنفاق والنتائج. وهو يبين أن نوعية الإنفاق الاجتماعي تحدد قدرته على التخفيف من حدة أوجه عدم المساواة المجتمعية، وعلى المساعدة في تخطي الحواجز النظامية التي تقف أمام الفئات السكانية المهمشة.

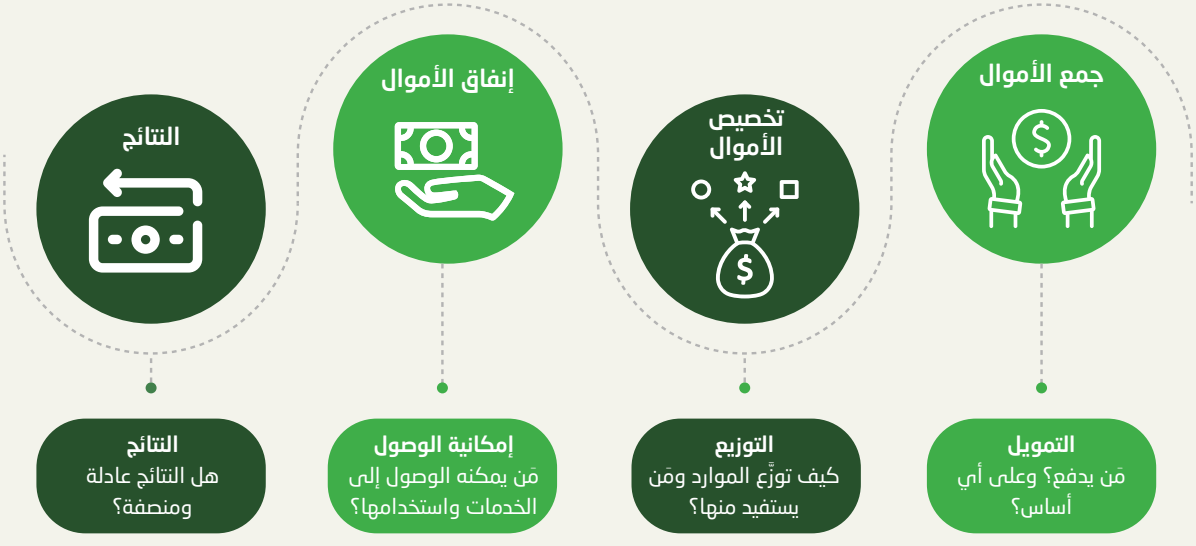
3

الإطار 2. المساواة والإنصاف: ما الفرق بينهما؟

تعني المساواة أن يلقى جميع الأفراد معاملة متساوية، بغض النظر عن احتياجاتهم أو أي اختلاف آخر بينهم. وغالباً ما تقع حالات عدم المساواة على المستوى المجتمعي بسبب التفاوتات في إمكانية الوصول إلى الخدمات الاجتماعية والنتائج الاجتماعية ذات الصلة.

أما الإنصاف فيدل على العدل، ويركز على ضمان حصول جميع الأفراد على ما يحتاجون إليه لتحقيق النجاح. ومن خلال الاعتراف بأن الأفراد لا يبدؤون جميعاً من المكان نفسه، يتطلب الإنصاف إجراء تعديلات على الاختلالات التي تجعل بعضهم متأخراً جدّاً عن بعضهم الآخر. وبما أن الإنصاف قد ينطوي على تمييز «إيجابي» ضد فئات معينة كانت أفضل حالاً قبل التدخل، فقد يكون السعي إلى تحقيقه مثيراً للجدل وقد يواجه صداً من قبل فئات مجتمعية لا ترغب بالتخلّي عن امتيازاتها.

الشكل 33. أربع مراحل لتقييم إنصاف الإنفاق الاجتماعي



المصدر: مقتبس من اليونيسف PF4C chain.

أ. كفاية التمويل ووصوله إلى أكثر الأشخاص إقصاء في المجتمع

من منظور الإنصاف، لا يقتصر تحقيق الكفاءة في الإنفاق على ضمان أن تؤدي الموارد إلى النتائج الإنمائية الواسعة النطاق والتي تتوخّاها السياسة الاجتماعية لبلدٍ ما (مثل أهداف الصحة والتعليم وغير ذلك)، بل ينطوي ذلك أيضاً على ضمان أن توزَع الموراد – عن سابق تخطيط وقصد – بشكل يعطي الأولوية لأوجه النهوض الملحّة والتي تتّصل بأكثر الفئات السكانية إقصاء في المجتمع[83]. واعتماد مفهوم الإنصاف في برامج الدعم يتطلب النظر في كيفية توزيع النفقات على مختلف القطاعات الاجتماعية، ويتجلّى ذلك بوضوح في خيارات الإنفاق داخل كل قطاع، فضلاً عن كيفية ترجمة خيارات السياسات إلى أنماط توزيع الإنفاق على الفئات المستفيدة. وفي هذا الفصل، تجري مناقشة المخصصات عبر القطاعات وداخلها بلحاظ ثلاث فئات إنفاق أساسية هي: الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، وذلك لتسليط الضوء على الوضع الراهن في البلدان العربية.

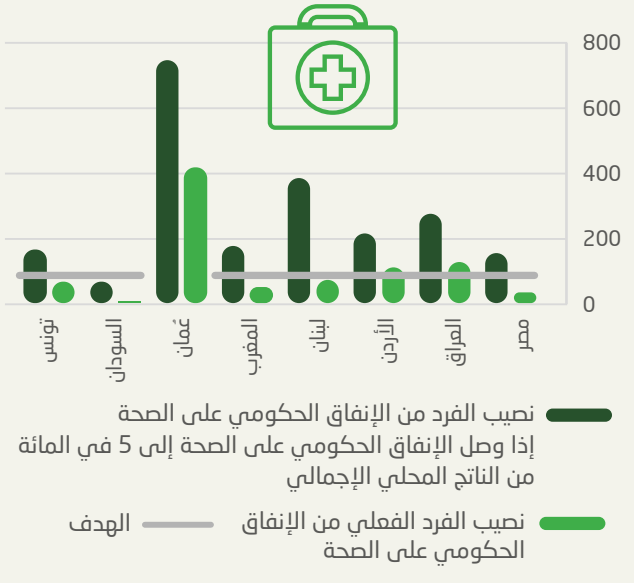
1. الربط بين كفاية الإنفاق وبين تحلّيه بالإنصاف

يكشف تحليل المخصصات بين القطاعات عن الرابط القائم بين كفاية الإنفاق من جهة وبين اتّصافه بمعايير الإنصاف من جهة أخرى. فإذا كان الإنفاق الاجتماعي غير كاف، فإنّ هذا يعني أنّ الخدمات الحيوية ستحصل على تمويل أقل مما يلزم. وسيتعين على الفئات السكانية إما أن تعيش من دون الوصول إلى هذه الخدمات الأساسية، وإما أن تدفع ثمنها المرتفع في القطاع الخاص. أمّا الفئات المحظية فلها قدرة أكبر على الدفع في القطاع الخاص، وبالتالي، سيكون احتمال حرمانها من الخدمات الأساسية قليلاً. وإذا تمكنت الفئات المحرومة من الوصول إلى الخدمات في القطاع الخاص، فستكون أكثر عرضة لخطر التعرّض لنفقات كارثية، وذلك في حال واجهت أزمة صحية مثلاً. وبما أن المساهمة النسبية للمدفوعات المباشرة التنازلية ترتبط ارتباطاً مباشراً بكفاية الإنفاق العام، فإنّه يمكن ملاحظة وجود رابط واضح بين عنصري الإنصاف والكفاية.

ولا يزال الإنفاق الاجتماعي في العديد من البلدان العربية غير كاف. وتفشل المنطقة باستمرار في الوصول إلى المعايير الدولية، من قبيل أن يشكل الإنفاق الحكومي على الصحة ما نسبته 5 إلى 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يؤدّي إلى تحقيق الالتزام بهدف التنمية المستدامة المتمثل في التغطية الصحية الشاملة للجميع[84]. ولا يصل أي بلد من البلدان العربية المنخفضة والمتوسطة الدخل التي لديها بيانات متاحة في مرصد الإنفاق الاجتماعي إلى نسبة 5 في المائة حتى، كما أنها تسجل نسباً متدنّية في حساب نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة العامة. ويتجاوز الأردن والعراق معياراً مرجعياً للفرد يبلغ 86 دولاراً (دولار عام 2018)، وهو يُعتبر الحد الأدنى لتقديم الخدمات الأساسية في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا[85]. مع ذلك، من المرجح أن تكون تكاليف الرعاية الصحية أعلى في الأردن، وهو بلد متوسط الدخل من الشريحة العليا. ويمكن أن تصل تونس ومصر والمغرب، وكلها بلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، إلى الهدف البالغ 86 دولاراً للفرد الواحد إذا خصصت 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للإنفاق على الصحة العامة. أما الآفاق المستقبلية للسودان فليست واعدة بالقدر نفسه، نظراً إلى محدودية حجم اقتصاده وحيزه المالي. فحتى لو حقق الهدف البالغ 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، فإنّه سيظل غير قادر على تقديم التدخلات الصحية الأساسية للجميع (الشكل 34).

غير أن أداء البلدان العربية أفضل في ما يتعلق بمخصصات التعليم، وذلك استناداً إلى المعايير المحددة في إطار العمل الخاص بالتعليم حتى عام 2030[86]. وهو إطار يهدف إلى أن يمثل الإنفاق على التعليم 15 إلى 20 في المائة من إجمالي الإنفاق العام للحكومة، وما بين 4 و6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (الشكل 35). ويستوفي كلّ من تونس والمغرب أو يتجاوزان كلا المعيارَين، كما أن أداء عُمان جيد في هذا الصدد. أما السودان ومصر فيخصصان أقل نسبة من ميزانيتَيهما وناتجهما المحلي الإجمالي للتعليم، وذلك على الرغم من وجود نسب كبيرة من الأطفال بين سكانهما. فأكثر من 50 في المائة من سكان السودان تقل أعمارهم عن 19 عاماً، ومع ذلك، فإنه ينفق أقل من 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التعليم العام. وفي العموم، فإن البلدان التي لديها التزامات أعلى بالتعليم العام لديها أصغر عدد من السكان في سن الدراسة، أي الفئة التي تقل أعمارها عن 19 سنة (الشكل 36).

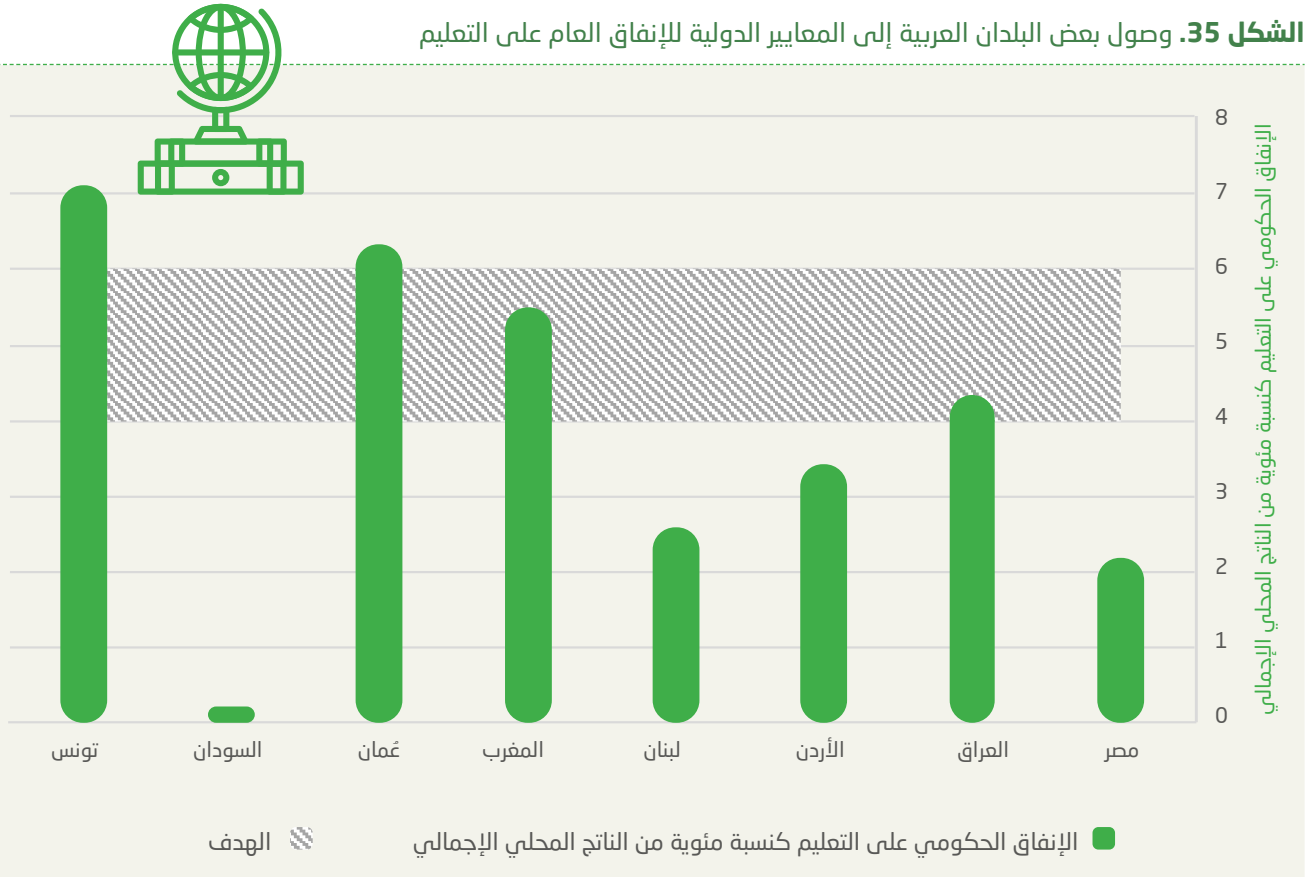
الشكل 34. نصيب الفرد من الإنفاق الحكومي على الصحة أدنى من المستوى المطلوب للتحرك نحو التغطية الصحية الشاملة للجميع، وهذه سمة أساسية للمجتمعات المنصفة المنشودة (بالدولار)



المصدر: ESCWA, n.d.a.

ملاحظة: البيانات مأخوذة من عام 2019 لجميع البلدان باستثناء السودان، فهي تعود فيه إلى عام 2016. استخدم المؤلفون بيانات مرصد الإنفاق الاجتماعي لتحويل الإنفاق إلى الدولار للفرد الواحد، باستثناء السودان، حيث استخدموا بيانات البنك الدولي لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

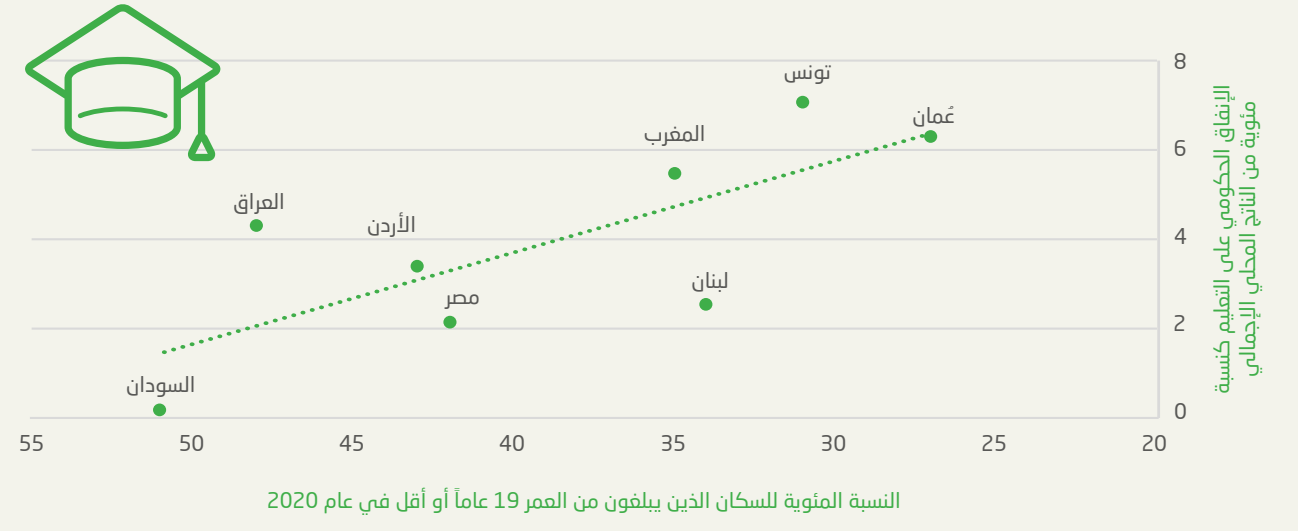
الشكل 35. وصول بعض البلدان العربية إلى المعايير الدولية للإنفاق العام على التعليم



المصدر: ESCWA, n.d.a; UNDESA, 2019.

ملاحظة: البيانات مأخوذة من عام 2019 أو من أحدث البيانات المتاحة.

الشكل 36. البلدان التي لديها التزامات أعلى بالتعليم العام لديها نسب أصغر من الأشخاص الذين يبلغون من العمر 19 عاماً أو أقل



المصدر: ESCWA, n.d.a; UNDESA, 2019.

ملاحظة: يشمل عدد السكان في الشكل أعلاه كلا الجنسَين.

ويترك الإنفاق العام غير الكافي على التعليم آثاراً تشبه آثاره في مجال الصحة، وهذا ما يؤدي إلى احتمال التخلي عن الخدمات التعليمية الأساسية، أو إلى تراجع إنفاق الأسر المعيشية على الخدمات التعليمية من القطاع الخاص. بالإضافة إلى ذلك، وبما أن التعليم حافز هام للمساواة الاجتماعية الاقتصادية، فإنّ الإنفاق غير الكافي يحرم الأطفال من بداية أكثر إنصافاً في الحياة. وتشمل التداعيات الطويلة الأجل المشتركة بين الأجيال وقوعَ الأطفال الأكثر فقراً وحرماناً في دوامات الفقر.

لم تعتمد البلدان التي تمت معاينة بياناتها المعايير الدولية للإنفاق على الحماية الاجتماعية على نطاق واسع، ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى أوجه القصور في الموارد اللازمة لتلبية احتياجات الإنفاق. ففي المنطقة العربية ككل، لا يتجاوز الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية 4.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهو من بين أدنى المستويات في العالم[87]. والمنطقة الوحيدة التي لديها مخصصات أقل في هذا المجال هي أفريقيا، وذلك بنسبة 3.8 في المائة فقط. ووفقاً لبيانات مرصد الإنفاق الاجتماعي، يسجل العراق وحده نسبة 16 في المائة، فيتجاوز المتوسط العالمي للمخصصات والبالغ 12.9 في المائة، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى دعم الطاقة. ويشكل الحيز المالي المحدود في السودان تحدياً لتخصيص نفقات عامة أعلى للحماية الاجتماعية، وهذا مصدر قلق حقيقي نظراً إلى ارتفاع مستويات الفقر في البلاد وقابليتها للتأثر بالاضطرابات. ومن المرجح أن يؤدي الاستثمار المقيد في الحماية الاجتماعية في جميع أنحاء المنطقة إلى زيادة أوجه عدم المساواة الراسخة وانخفاض مستويات الحراك الاجتماعي.

2. الاستثمار أولاً في الخدمات الرامية إلى تفكيك الحواجز التي تعترض سبيل الحقوق والتنمية

يمكن لخيارات الإنفاق داخل ميزانيات القطاعات أن تراعي معايير الإنصاف بصورة أكبر، وذلك من خلال الاستثمار أولاً وقبل كل شيء في الخدمات التي يُرجّح أن تستخدمها الفئات السكانية الفقيرة والضعيفة. ومن المتوقّع أن تؤدي خيارات الإنفاق هذه – وهي خيارات فعالة للغاية بلحاظ التكلفة المترتّبة عليها – إلى تفكيك الحواجز بين أبناء المجتمع الواحد والتي تكون غالباً ناجمةً عن التخلف الإنمائي والتمييز. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تحسّن الرعاية الصحية الأولية الإنصاف في مجال الصحة[88] إذا كانت متاحة للجميع بسهولة. ولا تغطي هذه الخدمات مجموعات واسعة من السكان فحسب، بمَن فيهم الفئات السكانية الضعيفة مثل الأطفال، بل تميل أيضاً إلى أن تستخدمها الفئات السكانية الأكثر فقراً. فهي تسهل الوصول إلى الرعاية العامة والرعاية المنقذة للأرواح (بما في ذلك إجراءات الوقاية) فضلاً عن الإحالات إلى الرعاية المتخصصة.

ولدى الأردن وتونس ومصر بيانات عن المخصصات التي تذهب إلى الرعاية الصحية الأولية (كنسبة من الإنفاق الحكومي على الصحة). ويذهب نصف الإنفاق الأردني على الصحة إلى الرعاية الأولية، ويتسق ذلك مع المتوسط العالمي البالغ 51 في المائة[89]. وتخصص مصر 46 في المائة من الإنفاق على الصحة للرعاية الأولية، أما تونس فتخصص 44 في المائة. وصحيح أن تونس ومصر لا تتخلفان كثيراً عن المتوسطات العالمية، إلا أنه يجب النظر في كفاية وإنصاف مخصصاتهما من حيث الالتزامات الصحية الأوسع نطاقاً. فعلى سبيل المثال، تبلغ عتبة الإنفاق على الخدمات الصحية الأساسية التي يندرج الكثير منها في مجال الرعاية الأولية 86 دولاراً للفرد الواحد، ولكن مصر تنفق في هذا الصدد 17 دولاراً فقط للشخص الواحد، بينما تنفق تونس 29 دولاراً، وينفق الأردن 55 دولاراً. وبعبارة أخرى، فإن عدم إعطاء الأولوية للخدمات التي من الأرجح أن تفيد أشد الناس فقراً يترجَم في الواقع إلى نقص في تمويل حزم الانتفاعات الأساسية.

وقد وضعت إحدى الدراسات العلمية مبادئ توجيهية للاستثمار والاحتياجات المتوقعة إلى موارد الرعاية الصحية، وشملت بياناتها 67 بلداً من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، بما في ذلك تونس ومصر[90]. ووجدت هذه الدراسة أنه في المتوسط، إذا نفذت البلدان حزمة أساسية من تدابير الرعاية الصحية بحلول عام 2030، فسيؤدي ذلك إلى تجنب 30.6 مليون حالة وفاة واكتساب أربع سنوات من متوسط العمر المتوقع. وهذا يعني أنّه بين عامَي 2020 و2030، ستحتاج مصر إلى إنفاق 31 دولاراً إضافياً للفرد الواحد سنوياً لتقديم الخدمات الأساسية، أما تونس فستحتاج إلى إنفاق 33 دولاراً إضافياً للفرد الواحد سنوياً للغاية نفسها[91].

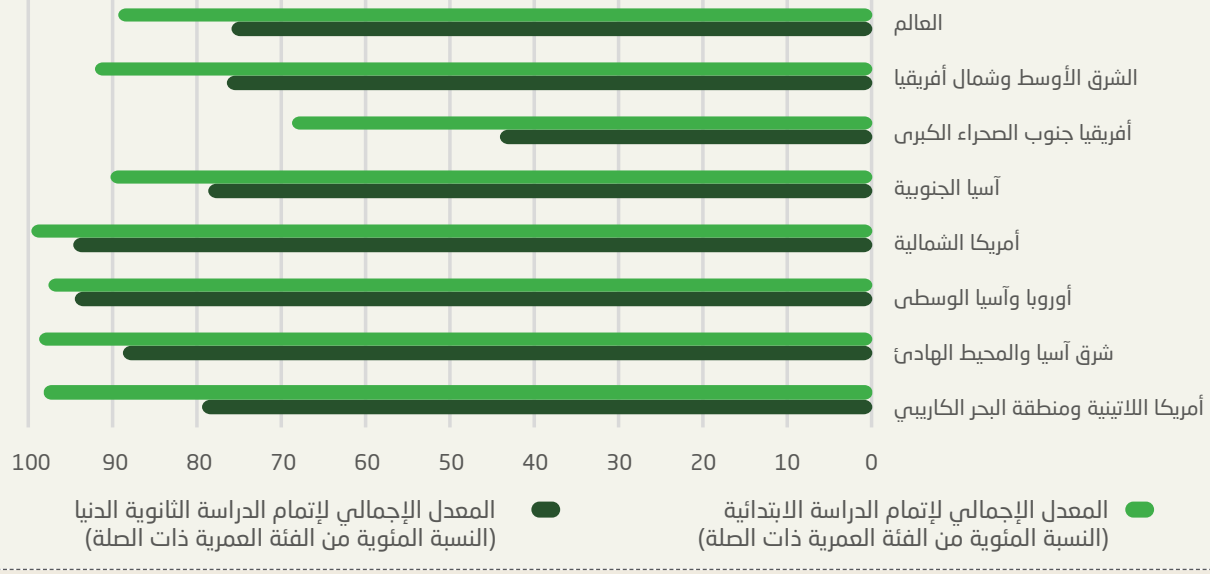
وفي مجال التعليم كذلك، تترتب على الخيارات المعتمدة في الاستثمار في مختلف مستويات التعليم آثارٌ عديدة على الإنصاف. وعلى وجه الخصوص، يمكن للاستثمارات المنصفة

والرشيدة في مجلب التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة أن تحقق نتائج صحية واقتصادية واجتماعية مهمّة على المدى الطويل[92]، وأن تخفف من أوجه الحرمان المبكرة المتصلة بالفقر ونوع الجنس[93]. لكن المنطقة العربية تفشل على نطاق واسع في أن تخصص للتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة نسباً كافية من ميزانيات التعليم. وتشير أحدث البيانات إلى أن حكومات البحرين والجمهورية العربية السورية وجيبوتي وعُمان والمغرب تنفق القليل جداً على التعليم ما قبل الابتدائي، في حال أنفقت أي مبالغ على الإطلاق. وفي الأردن وتونس، يبقى الإنفاق على التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة أقل من 1 في المائة من الإنفاق على التعليم الابتدائي والثانوي.

إنّ العديد من الدول العربية لا توفّر خدمات التعليم العام في مرحلة الطفولة المبكرة من خلال وزارة التربية والتعليم. فقد وجدت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) أن الجزائر وحدها، من بين 19 دولة عربية، لديها أحكام قانونية تتناول التعليم المجاني في مرحلة الطفولة المبكرة. وما من بلد عربي واحد قد اعتمد أحكاماً إلزامية لذلك[94]، لكن بعض البلدان بدأت مؤخراً بتبني إصلاحات إيجابية على هذا الصعيد، مثل المغرب. ففي عام 2020، جعل المغرب التحاق الأطفال بمرحلة ما قبل المدرسة إلزاميّاً (لمدة عام واحد). ومن المتوقع أن تصبح وزارة التربية والتعليم أكثر انخراطاً في الإشراف على الخدمات التي تقدمها المؤسسات الخاصة، بالإضافة إلى مساهمتها في زيادة تقديم خدمات ما قبل المدرسة من قبل القطاع العام[95]. وبالنسبة إلى أطفال الأسر الأكثر فقراً في المغرب، يشكل غياب التقديم المجاني أو المدعوم من قبل القطاع العام للتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة عائقاً واضحاً أمام تحقيق معايير الإنصاف على المستوى التعليمي. فقد تكون رسوم البدائل في القطاع الخاص، والتي يدفعها حالياً أكثر من 80 في المائة من الأطفال المغاربة المسجلين في التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة[96]، مرتفعة جداً.

وتختلف البلدان العربية أيضاً في كفاية الإنفاق على التعليم الثانوي مقارنة بحجم الفئة العمرية ذات الصلة، أي بين 10 أعوام و19 عاماً في العموم. ويُظهر الإنفاق العام على التعليم الثانوي في جيبوتي وقطر ولبنان هذا الاختلال بوضوح. فتسجل جيبوتي أسوأ نسب المخصصات للتعليم الثانوي، حيث تقل حصة الإنفاق بنحو 40 مرة عما كان متوقعاً استناداً إلى حصة السكان في سنّ الدراسة الثانوية. وفي بعض البلدان العربية، لا يمتد التعليم الذي يقدمه القطاع العام إلى حين إتمام الدراسة الثانوية، مما يترك الأسر الفقيرة تواجه عبئاً مالياً كبيراً لمواصلة تعليم أطفالها. وهذا يعني أن متوسط معدل إتمام الدراسة الثانوية في المنطقة العربية يتخلّف عن جميع مناطق العالم تقريباً، باستثناء أفريقيا، وذلك على الرغم من أن أداءها جيد نسبياً في متوسط معدّل إتمام الدراسة الابتدائية (الشكل 37).

الشكل 37. تخلّف المنطقة العربية عن جميع المناطق الأخرى تقريباً في إتمام الدراسة الثانوية الدنيا، 2019



المصدر: Bank, n.d.b، استناداً إلى بيانات من معهد اليونسكو للإحصاء.

وعلى النقيض من التعليم الثانوي، فإن حصة الإنفاق العام على التعليم العالي تتناسب وحجم الفئة العمرية ذات الصلة، وذلك كما في البحرين وعُمان والمغرب حيث يمكن ملاحظة تكافؤ شبه كامل بين النسبَتَين، في حين أنّ النفقات منحرفة بشدة في الأردن والجمهورية العربية السورية وجيبوتي وقطر ولبنان. ومن دون سنّ أحكام محددة تتيح للفئات السكانية الفقيرة والضعيفة الوصول إلى التعليم العالي بشكل أكثر إنصافاً (من خلال المنح الدراسية أو العمل الإيجابي مثلاً)، فإنّ خدمات التعليم العالي تميل إلى تكون مفيدةً أكثر للأشخاص في الشرائح السكانية ذات الدخل المرتفع. وبالفعل، فقد يؤدي الإفراط في إعطاء الأولوية للتعليم العالي في ميزانيات التعليم العام، من دون اعتماد أحكام محددة للفقراء، إلى تفاقم حالات عدم الإنصاف، وذلك عن طريق استهلاك الموارد المتاحة بدل توجيهها نحو مستويات التعليم الأبكر، بما في ذلك مرحلة الطفولة المبكرة والمرحلة الثانوية (بحسب ما تقتضيه الحاجة في كلّ بلد).

ومن خلال تقديم الحماية الاجتماعية بصورة مدروسة، يكون لحصة الإنفاق التي تذهب إلى أفقر الفئات السكانية أثر مباشر على الحد من الفقر وعدم المساواة[97]. إذ يمكن لزيادةٍ بمقدار نقطة مئوية واحدة في حصة الإنفاق على الحماية الاجتماعية التي تصل إلى أفقر شريحة سكانية أن تؤدي إلى تخفيض عدد الفقراء بنسبة 0.34 نقطة مئوية[98]، وتخفيض مؤشر جيني بمقدار 0.44 نقطة مئوية[99]. وأشار صندوق النقد الدولي إلى أن زيادة نصيب الفرد من الإنفاق على الحماية الاجتماعية بنسبة 10 في المائة (بقيمة تعادل القوة الشرائية) ولمدة ثلاث سنوات يمكن أن يسد ما بين 20 و40 في المائة من فجوة التنمية البشرية بين بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من جهة وبين الاقتصادات المتخذة أساساً للمقارنة خارج المنطقة من جهة أخرى[100].

في البلدان العربية، يتوزّع المستفيدون من الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية عموماً بين التأمين الاجتماعي وبين المساعدة الاجتماعية. في المتوسط، في البلدان العربية غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، لا يساهم حوالى ثلثَي القوى العاملة في التأمين الاجتماعي، ولا يغطي هؤلاء الأشخاص أي نظام معاشات تقاعد أو تأمين صحي[101]. وأكبر الفئات المستبعدة من هذه البرامج في معظم البلدان هي العمال الزراعيون، والعمال لدى الأسر المعيشية والعائلات، والعمال المهاجرون الأجانب. ولدى معظم البلدان العربية ترتيبات للحد الأدنى من معاشات التقاعد تنطوي على إعادة التوزيع داخل صناديق معاشات التقاعد لصالح المشمولين من فئات الدخل الأدنى. غير أن هذه البرامج أفادت في الغالب الطبقة الحضرية المتوسطة من الشريحة الدنيا، لأن سكان الريف والفئات الحضرية الأكثر فقراً ليسوا مشمولين بالتأمين الاجتماعي القائم على بدلات الاشتراك. وهذا ما يؤدي إلى تفاقم أوجه عدم الإنصاف[102] أما في خصوص المساعدة الاجتماعية – وهي مجموعة متنوعة من التحويلات النقدية والإعانات التي تشكل جزءاً من نظم الحماية الاجتماعية[103] – فإنّ معظم البلدان تجمع بين الدعم العام للأسعار وبين المساعدة الاجتماعية المستهدفة. وينطبق الدعم على مجموعة من السلع الأساسية، منها الوقود والغذاء والسكن، ويتمثل الهدف الرئيسي منه في الحد من الفقر من خلال تحسين فرص وصول الفقراء إلى السلع والخدمات[104].

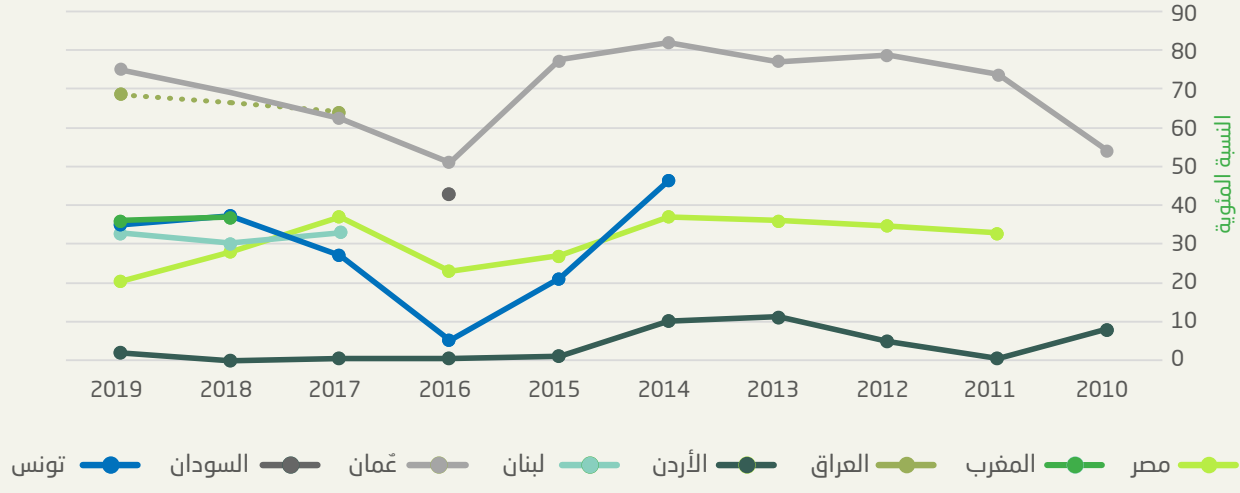
وفي إجمالي الإنفاق العام على بُعد الحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع والذي ينفَق على دعم الوقود والكهرباء، يسجل الأردن أدنى حصة، في حين يسجل العراق وعُمان الحصة الأعلى. وقد نفذت مصر أيضاً دعماً مهماً على مدى العقد الماضي، لكنه بقي في كثير من الأحيان ذا طبيعة تراجعية. وينطبق هذا بصفة خاصة على دعم الطاقة، لأن الأسر المعيشية الأكثر ثراء تستفيد أكثر من الأسر المعيشية الأشد فقراً، لأسباب تشمل الاستهلاك الأكبر للسلع المدعومة[105]. ومن بين جميع أشكال دعم الطاقة، كان دعم البنزين والديزل والكهرباء، الذي تركز عليه بيانات مرصد الإنفاق الاجتماعي، الأكثر تراجعاً (الشكل 38 والإطار 3).

"الإنفاق الاجتماعي في الدول العربية أدنى من المعايير الدولية."

3

الشكل 38. الإنفاق على دعم الوقود والكهرباء (كحصة من بُعد الحماية الاجتماعية، والدعم، ومساعدة المَزارع) في بيانات مرصد الإنفاق الاجتماعي

غالباً ما يكون الإنفاق على دعم الوقود والكهرباء تنازلياً، حيث تستهلك الأسر الأكثر ثراءً وتستفيد أكثر



المصدر: ESCWA, n.d.a.

ملاحظة: تشير خطوط الاتجاه المنقطة إلى نقاط البيانات غير المتاحة.

الإطار 3. نظرة إلى دعم الطاقة وأثره على الفقر في تونس

تترك الإصلاحات المالية آثاراً واضحة على أوضاع عدم المساواة والفقر، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال ما يدفعه الناس ويتلقونه من المنتجات والخدمات المدعومة المختلفة. في تونس، يشكل دعم الطاقة المكون الرئيس لمجموع الدعم، بما في ذلك الغذاء والنقل. وهو أيضاً أداة السياسة المالية الأكثر إثارة للجدل في البلاد. فقد صُمم الدعم في الأساس لحماية الأسر المعيشية الأشد ضعفاً وتعزيز النمو الصناعي المحلي، لكنه في الواقع يفاقم في جوانب كثيرةٍ منه حالات عدم المساواة والفقر.

إن تحليل الأثر المالي وسيلة معتمدة لدراسة الأثر المباشر للدعم والضرائب والتحويلات على حالات الفقر وعدم المساواة. وهو يقارن بين الدخل المتاح (صافي الدخل بعد دفع الضرائب المباشرة وتلقي التحويلات المباشرة) وبين الدخل اللاحق للسنة المالية (الدخل المتاح مضافاً إليه صافي الضرائب غير المباشرة والإعانات غير المباشرة من السلع والخدمات المستهلكة)، وذلك باستخدام منهجية تقييم الالتزام بالإنصاف.

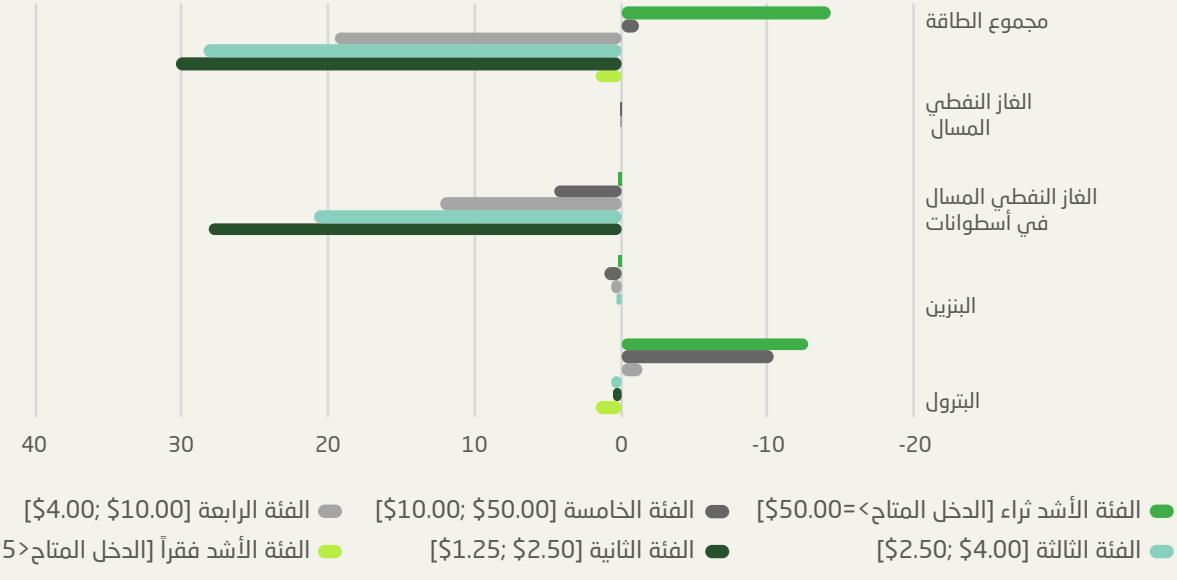
وفي تونس، وبناء على هذا التحليل، يؤدي أثر الضرائب غير المباشرة (على السلع والخدمات) والإعانات غير المباشرة إلى الحد من الفقر وعدم المساواة في الدخل. وفي عام 2018، كان معامل جيني للدخل بعد الضريبة، أقل عند 0.31 مقارنة بمعامل 0.33 للدخل المتاح. وبالمثل، وبعد أخذ جميع الضرائب والتحويلات النقدية المباشرة والإعانات غير المباشرة في عين الاعتبار، سينخفض معدل الفقر على الصعيد الوطني للدخل بعد الضريبة إلى 11.6 في المائة مقابل 15.2 في المائة للدخل المتاح.

ودعم الطاقة كبير في تونس، وهو يقدر بنسبة 8.8 في المائة من نفقات الأسر المعيشية. ويمكن لخفض دعم الطاقة أن يؤثر على الفقر وعدم المساواة في الدخل بطرق مختلفة، وذلك بحسب نوع الدعم. مع ذلك، فإن نصيب الفرد من استهلاك الطاقة (الكمية) والإنفاق (الأسعار) يختلف من شريحة سكانية إلى أخرى، مع ملاحظة ارتفاع الاستهلاك في الشريحة السكانية الأشد ثراء. وتعتمد الفروقات في الاستهلاك أيضاً على كيفية إنتاج الطاقة. فيسجل البنزين أكبر الفروقات في الاستهلاك، يليه الديزل فالكهرباء. ويستهلك الفرد الأكثر ثراء 4.5 مرات أكثر من الكهرباء و1.4 مرات أكثر من الغاز النفطي المسال مقارنة بالفرد المنتمي إلى الأسر المعيشية الأشد فقراً. وبالنسبة إلى الكهرباء، أدى رفع أسعار الاستهلاك الذي يزيد عن 400 كيلووات ساعة شهرياً إلى خفض الحصص التي تذهب إلى الشرائح السكانية العُليا، وهذا مثال على سياسة تفيد في تعزيز قدر أكبر من الإنصاف.

أما بالنسبة إلى الإنفاق على الطاقة، فتنفق الأسرة في الشريحة السكانية الأشد ثراء 6 أضعاف ما تنفقه الأسرة العادية من الشريحة السكانية الأشد فقراً. غير أن الفروقات بين الشرائح السكانية أقل حدة بالنسبة إلى الغاز النفطي المسال والكهرباء.

وأثر دعم الطاقة على التوزيع غير متجانس كذلك، حيث يُعتبر الغاز النفطي المسال والمعبّأ في أسطوانات الأكثر تأثيراً بين الفئات السكانية الأقل دخلاً. ولكن أثر الإعانات الصافية من الضرائب (النسبة المئوية من الدخل المتاح) أكثر وضوحاً بالنسبة إلى الغاز النفطي المسال والمعبّأ في أسطوانات في الفئتَين السكانيتَين الثانية والثالثة من الشريحة الدنيا (الشكل أدناه). بالتالي، فإن رفع الدعم عن الغاز النفطي المسال سيكون له تأثير كبير على الفقراء، بالنظر إلى أن الغاز النفطي المسال يشكل 90 في المائة من الطاقة التي يستخدمونها. ومن شأن هذا أن يزيد عدد الفقراء بنحو 0.7 نقطة مئوية. وتؤكد هذه النتيجة على ضرورة إصلاح سياسة دعم الطاقة الذي يستهدف نوع الطاقة ويبرز تأثيرها على مختلف فئات السكان.

أثر دعم الطاقة الصافي من الضرائب بحسب الفئة الاجتماعية الاقتصادية



المصدر: Moummi, 2021.

ملاحظة: الفئات مصنفة بحسب عتبات الدخل المتاح في اليوم الواحد للفرد الواحد.

أ. World Bank, 2020.

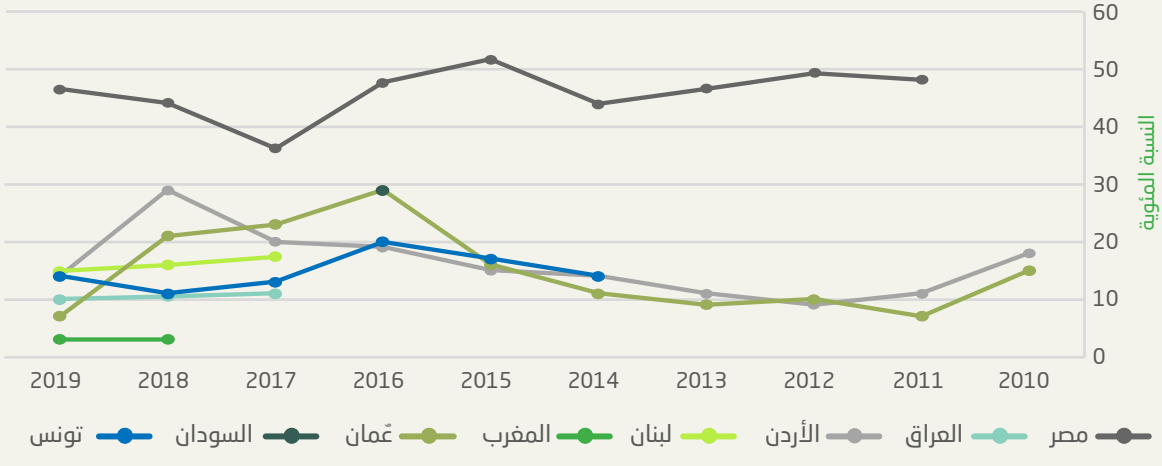
على مقلبٍ آخر، قد تدعم الإعانات الغذائية تحقق الإنصاف في المجتمع، وذلك لأنّ الفقراء ينفقون حصة أكبر من دخلهم على الغذاء. وتصل العديد من الإعانات الغذائية في البلدان العربية إلى الفقراء من خلال البطاقات التموينية، كما هي الحال في مصر[106]، أو من خلال إعانات تستهدف المنتجات الأقل جودة والتي يرجّح أن يستهلكها الأغنياء بشكل أقل. وعلى الرغم من الجهود المبذولة لتوجيه هذا الدعم إلى الفقراء بصورة أدق، فإنّ الأغنياء غالباً ما يجنون منها منافع غير متناسبة مع احتياجاتهم الغذائية الفعلية. فعلى سبيل المثال، يستفيد أكثر من 88.5 في المائة من جميع العائلات في مصر من نظام الإعانات الغذائية، ومن المعلوم أنّ استهلاك الأسر الفقيرة أقلّ من الأسر الغنية، ممّا يعني أنّ الدعم لا يفيد الفقراء بصورة موجّهة[107]. وهذا ما يفسر ارتفاق معدل التسرب إلى الأسر المعيشية غير الفقيرة إذ يلامس حدود 78 في المائة، فيما يبلغ معدل النقص في تغطية الأسر المعيشية الفقيرة حوالى 9 في المائة[108]. وتحاول بعض الدول العربية إجراء إصلاحات في نظم الإعانات الغذائية، وذلك لتحسين كفاءتها والحد من تسرّب الدعم إلى غير مستحقّيه[109]، لكن هذه الإصلاحات حظيت باهتمام أقل من الإصلاحات الرامية إلى تغيير أسعار الوقود وتعريفات الكهرباء. وربّما يعود ذلك إلى التكلفة المالية الصغيرة للإعانات الغذائية نسبياً بالمقارنة بحساسيتها الاجتماعية العالية، ولكنّ الأمور قد تتغير في ظلّ اتجاهات التضخم الغذائي الحالية[110].

ويشكل الدعم الموجه الجزء الرئيسي الآخر من أنظمة الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية، وذلك من خلال برامج التحويلات النقدية أو العينية المختلفة، فضلاً عن برامج دعم السكن، وغيرها من الانتفاعات[111]. وتشير البيانات التي تعود إلى 10 سنوات مضت إلى الارتفاع النسبي في النفقات المطلقة في البلدان العربية على المساعدة الاجتماعية مقارنةً

بالمناطق الأخرى، وهو ارتفاع مدفوع بشكل أساسي بدعم الوقود والأغذية، والذي شكل 5.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[112]. ومنذ ذلك الحين، زادت معظم الحكومات من جهودها لتحديد أولويات التحويلات النقدية في إطار الحماية الاجتماعية لتطال الفئات الأشد حاجة إليها. ولكن، بما أن أحد الأهداف الرئيسية للإصلاحات الكبيرة تمثل في الحد من عجز الميزانية بشكل عام، فإنّ حصة صغيرة من المدخرات فقط تذهب إلى التحويلات النقدية الجديدة (الشكل 39). ولذا، يمكن القول إنّ زيادة التحويلات النقدية والعينية للعائلات والأطفال قابلها، بشكل عام، عائق أساسي تمثّل في تبنّي إصلاحات لخفض العجز في الميزانية. وتجدر الإشارة إلى أنّه في مصر يخصص حوالى نصف الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي للتحويلات النقدية أو العينية التي تدعم الدخل أو العائلات والأطفال.

الشكل 39. التحويلات النقدية والعينية (كحصة من مجموع الإنفاق العام على بُعد الحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع) في بيانات مرصد الإنفاق الاجتماعي

قوبلت زيادة التحويلات النقدية والعينية للأسر والأطفال بإصلاحات لخفض العجز في الميزانية



المصدر: ESCWA, n.d.a.

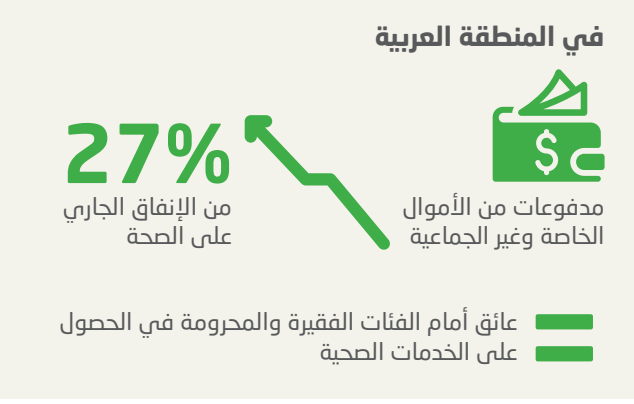
ملاحظة: تشير خطوط الاتجاه المنقطة إلى نقاط البيانات غير المتاحة.

ب. ظهور أشكال عدم الإنصاف في أنماط الإنفاق الاجتماعي

تؤثر خيارات الإنفاق الاجتماعي العام على جودة الخدمات المقدمة، وعلى الفئات التي تقدم لها، وعلى المواقع التي تُقدم فيها. وإذا كانت التكاليف المدفوعة من الأموال الخاصة للحصول على الخدمات الاجتماعية مرتفعة (لتعويض أوجه القصور في الأموال العامة)، فإنّ ذلك مؤشّر على أنّ الإنفاق الاجتماعي غير مخطّط له بإنصاف (الإطار 4).

وتكشف مختلف مؤشرات الوصول إلى الرعاية الصحية عن أوجه عدم الإنصاف داخل البلدان. وقد صُنّفت البلدان التي يتم تحليل بياناتها في المرصد إلى ثلاث مجموعات، وذلك بغرض المقارنة: الأولى تشمل البلدان المتوسطة الدخل، والثانية تشمل البلدان المنخفضة الدخل، والثالثة تشمل البلدان المتأثرة بالأوضاع الهشة والنزاعات (الأشكال من 40 إلى 42)[113]. وباستثناء بعض الحالات القليلة، فإنّ الرعاية الصحية تقصر عن تغطية جميع الفئات السكانية بصورة جليّة، فحتى أغنى شريحة سكانية خمسية في البلدان المنخفضة الدخل وفي البلدان التي تعاني من أوضاع هشة والمتأثرة بالنزاعات (المجموعة الثانية) لديها فرص وصول إلى الرعاية الصحية أقل من فرص وصول أفقر شريحة سكانية خمسية في البلدان المتوسطة الدخل (المجموعة الأولى). كذلك، فإن معدل عدم الإنصاف بين فئات الدخل في المجموعة الثانية من البلدان مرتفع نسبيّاً. فالفئات السكانية الأكثر ثراء في

البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات قادرة أكثر على الحفاظ على إمكانية الوصول إلى الرعاية الصحية في أثناء الأزمات مقارنة بفئات الدخل الأخرى في البلد نفسه، ومقارنةً بالفئة الأكثر ثراءً في البلدان المنخفضة الدخل. ومن المرجح أن يكون هذا الأمر مرتبطاً بانتشار الرعاية الصحية الخاصة في تلك البلدان (للأشخاص الذين يستطيعون تحمل تكاليفها حصراً). ويسمح غياب الدولة الفاعلة بأن يسدّ القطاع الخاص الفراغ الحاصل، ولكن ذلك يتم من دون تنظيم أو إدماج في الاستراتيجيات الإقليمية أو الوطنية[114].

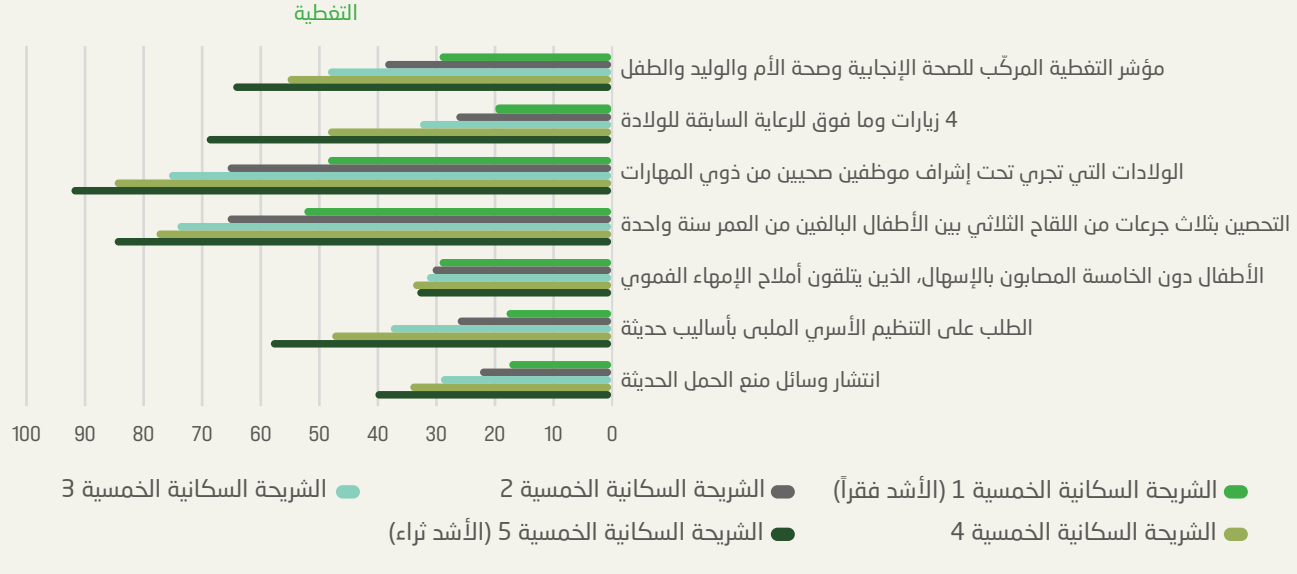


الإطار 4. المدفوعات من الأموال الخاصة وتحقق الإنصاف

عادة ما تكون المدفوعات المباشرة (من الأموال الخاصة) المترتّبة على الحصول على خدمة ما محددة بسعر ثابت، وذلك من دون أخذ قدرة المواطن على الدفع في عين الاعتبار. وهذا الشكل من استخدام المال الخاص لقاء الخدمات الاجتماعية هو أكثر أشكال التمويل الخاص للخدمات الاجتماعية شيوعاً، لكنه يتناقض تناقضاً مباشراً مع مبدأ التمويل المنصف الذي يضمن أن يتوزع عبء التمويل توزيعاً عادلاً بين السكان من خلال شكل مناسب من التمويل الجماعي. وتعني المدفوعات من الأموال الخاصة أن القدرة على الدفع هي التي تحدد إمكانية الوصول إلى الخدمات وليس الحاجة إليها، وهذا عائق كبير أمام الحصول المنصف على الخدمات، لا سيما بالنسبة إلى الفئات الفقيرة والمحرومة.

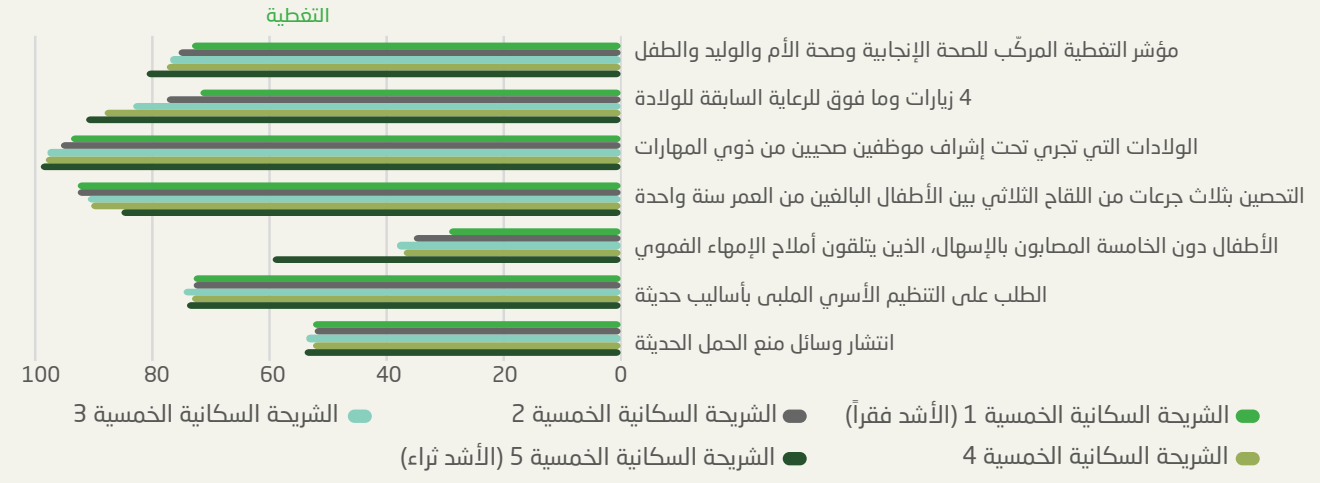
وينتج ما متوسطه 27 في المائة من الإنفاق الجاري على الصحة في المنطقة العربية عن المدفوعات من الأموال الخاصة وغير الجماعية، وتبلغ الحصة 46 في المائة في حال عدم احتساب دول مجلس التعاون الخليجي. وهو رقم عالٍ جدّاً ودليل على ضعف مستوى الإنفاق الاجتماعي في مجال الصحة، وذلك مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 18 في المائة فقط. وبعض أفقر البلدان العربية تسجّل أعلى معدلات الدفع من الأموال الخاصة في هذا المجال، كالسودان مثلاً، حيث تصل النسبة إلى 66 في المائة من الإنفاق الجاري على الصحة. وتصل النسبة ذاتها في مصر إلى 62 في المائة.

الشكل 40. مؤشرات الرعاية الصحية في البلدان العربية المنخفضة الدخل بحسب الشريحة السكانية الخمسية لمستوى الثروة (النسبة المئوية)



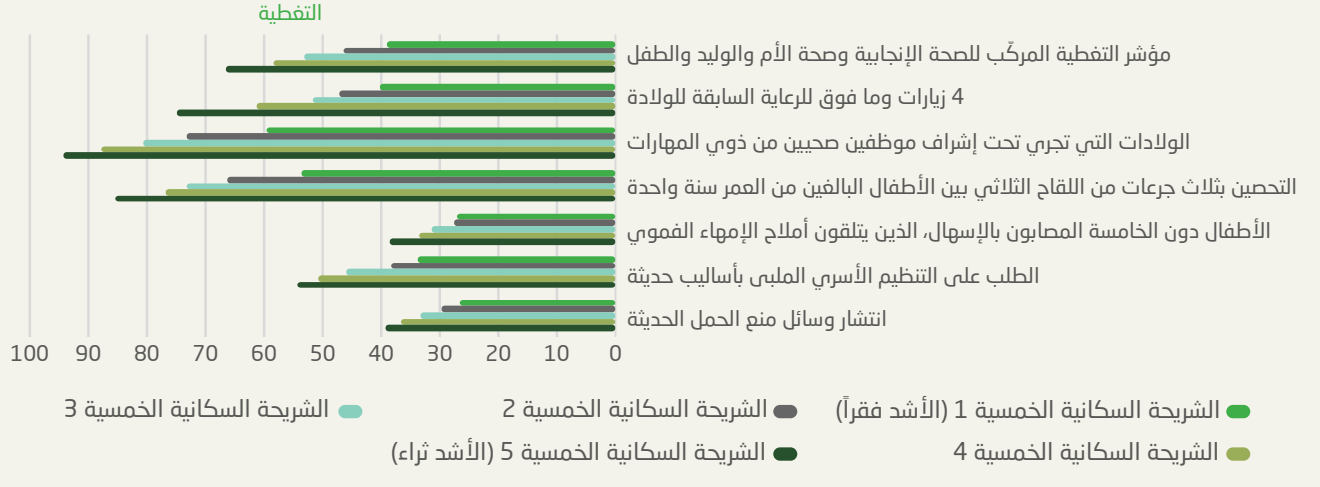
المصدر: WHO, n.d.b.

الشكل 41. مؤشرات الرعاية الصحية في البلدان العربية المتوسطة الدخل بحسب الشريحة السكانية الخمسية لمستوى الثروة (النسبة المئوية)



المصدر: WHO, n.d.b.

الشكل 42. مؤشرات الرعاية الصحية في البلدان العربية ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات بحسب الشريحة السكانية الخمسية لمستوى الثروة (النسبة المئوية)

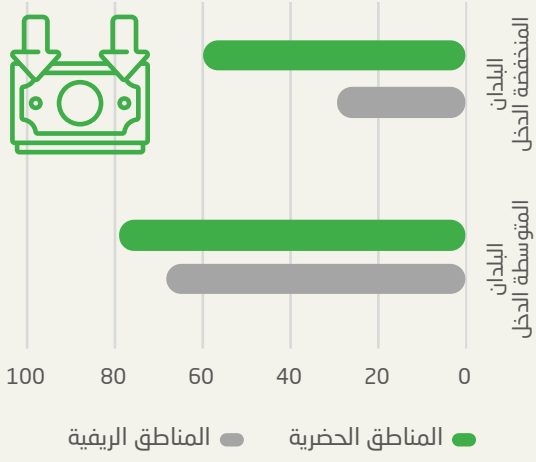


المصدر: WHO, n.d.b.

وخلص المؤشر المركّب للصحة الإنجابية وصحة الأم والوليد والطفل[115] إلى أن إمكانية الوصول إلى الخدمات الصحية تتماشى مع مستوى الثروة في مجموعات البلدان الثلاث المشار إليهما سابقاً. ويزداد عدم الإنصاف بين أغنى الفئات وبين أفقرها في البلدان المنخفضة الدخل حيث تبلغ فجوة التغطية فيها 35 نقطة مئوية مقارنة بفجوة قدرها 9 نقاط مئوية في البلدان المتوسطة الدخل. مبدئياً، تكون البلدان الأكثر ثراء مجهزة بشكل أفضل لتحقيق أهداف الإنفاق الصحي للفرد الواحد، ومن الأرجح أن تحقق توزيعاً أكثر إنصافاً في مجال الرعاية الصحية. وتلاحَظ اتجاهات مماثلة في مؤشرات الرعاية الصحية للأمهات في المناطق الحضرية والريفية، وهي موجودة في جميع أنواع البلدان، ولكنها أسوأ في البلدان المنخفضة الدخل والمتأثرة بالنزاعات. ففي البلدان المنخفضة الدخل، تكون تغطية الرعاية السابقة للولادة مرتفعة أكثر بمقدار 30 نقطة مئوية بالنسبة إلى الأسر المعيشية الحضرية مقارنة بمثيلاتها في المناطق الريفية. وفي البلدان المتوسطة الدخل، تبلغ الفجوة 11 نقطة مئوية (الشكل 43).

الشكل 43. تغطية الرعاية السابقة للولادة، 4 زيارات على الأقل (النسبة المئوية)

تظهر التفاوتات بين المناطق الريفية والحضرية في الرعاية السابقة للولادة في جميع مجموعات البلدان ولكنها أسوأ في البلدان المنخفضة الدخل



المصدر: WHO, n.d.b.

والتفاوتات في الإنفاق على مختلف مستويات التعليم ظاهرة بوضوح، وتتقاطع مستوياتها مع مستوى دخل الأسرة المعيشية. لكن أوجه عدم الإنصاف في الوصول إلى التعليم وفقاً لمستوى الثروة، مقاسة بصافي معدل الحضور (الشكل 44)، هي الأدنى بين الأطفال في سن المدرسة الابتدائية، لأن الالتحاق بالمدارس الابتدائية شامل للجميع تقريباً. غير أن العراق يشكل استثناء في هذا الموضوع، لأنه يسجل فجوة مقدارها 13 نقطة مئوية بين الشريحتَين السكانيتَين الخمسيتَين الأشد ثراء والأشد فقراً. والبلدان التي تعاني من أعلى معدلات عدم الإنصاف في الالتحاق بالمدارس الابتدائية، أي السودان واليمن، هي من بين أفقر البلدان في المنطقة.

وأوجه عدم الإنصاف في التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة أعلى بكثير منها في المرحلة الابتدائية. وقد أدى النقص في الاستثمار في التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة إلى وضع تستطيع فيه الفئات السكانية الأكثر ثراء تحمل تكاليف إرسال أطفالها إلى المدارس الخاصة، في حين أن أقلّ من نصف الأطفال في الشرائح السكانية الخمسية الأشد فقراً قادرون بالفعل على الحضور. وهذا ما يسبب بالتالي دوامة من أوجه عدم الإنصاف يكون الأطفال الأشد فقراً في ظلها أقل استعداداً للالتحاق بالمدارس الابتدائية. وإذا وصلوا إلى المدرسة الثانوية، فقد يواجهون مجدداً انخفاضاً في الاستثمار العام على هذا المستوى، ويكونون غير قادرين على إتمام تعليمهم. وعند هذه النقطة، تبدأ أوجه عدم الإنصاف في الامتداد إلى ما هو أبعد من التعليم لتطال العالم الأوسع، في ظل ترك الشباب للمدرسة، ومحاولتهم العثور على عمل، والانتقال إلى حياة البالغين.

وفي مجال الحماية الاجتماعية، تسمح البيانات المتاحة حول نسبة الانتفاع[116] بتقييم ما إذا كانت قرارات التخصيص قد حسّنت مستوى الإنصاف أو زادته سوءاً. والنقص في البيانات الحديثة يقيد التحليل الذي يمكن أن يفيد عن وضعية الإصلاحات بدقة[117]، لكن البيانات المتاحة (لدى الأردن وتونس والسودان والعراق ومصر بيانات عن نسبة الانتفاع وكذلك بيانات من مرصد الإنفاق الاجتماعي) تشير إلى أن نسبة الانتفاع غير منصفة في كل البلدان، باستثناء جيبوتي (الشكل 45). وفي معظم الحالات، تكون الانتفاعات التي تحصل عليها الشريحة السكانية الخمسية الأشد ثراء مساوية أو أكبر من تلك التي تصل الشريحة السكانية الخمسية الأشد فقراً، ويرجع ذلك على الأرجح إلى التركيز الطويل الأمد على دعم السلع الأساسية المكلفة التي تستهلكها الفئات الأكثر ثراء بصورة أكبر من استهلاك الفئات الفقيرة لها[118]. ويسجّل الأردن أدنى المخصصات النسبية لدعم الوقود والكهرباء، ويحقّق من جهة أخرى الاستهداف الأكثر إنصافاً للمساعدة الاجتماعية الموجهة إلى الفقراء. ويخصص العراق أكبر حصة من الإنفاق على الحماية الاجتماعية لدعم الوقود والكهرباء، ولكنّه يسجّل أدنى نسبة انتفاع من المساعدة الاجتماعية للشريحة السكانية الخمسية الأشد فقراً. وتشير هذه الاتجاهات إلى وجود علاقة محتملة بين عدم كفاءة التخصيص في مجال المساعدة الاجتماعية وبين عدم الإنصاف المالي.

أوجه عدم الإنصاف في التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة أعلى بكثير منها في المرحلة الابتدائية.

ويظهر تصنيف نسبة الانتفاع لمختلف برامج المساعدة الاجتماعية أنماطاً متماثلة لمعظم البلدان العربية، مع بعض الاستثناءات الملحوظة. وتشير نسبة الانتفاع من التحويلات النقدية في الأردن إلى كفاءة أعلى للتخصيص، بما أن الشريحة السكانية الخمسية الأشد فقراً تحصل على أكبر حصة من تلك الانتفاعات، ومن ثمّ تنخفض الانتفاعات تدريجياً بالنسبة إلى الشرائح الخمسية الأعلى دخلاً. ويظهر أن لدى الأردن وجيبوتي مخصصات للمساعدة الاجتماعية والتحويلات النقدية تتسم بكفاءة معتدلة (الشكل 46). ولكن، في ما يتعلق بالتحويلات العينية، فإنّ الانتفاعات تصب في صالح الأغنياء أكثر مما تفيد الفقراء، وتعتبر بذلك المخصصات الأقل كفاءة لدى جميع البلدان المستعرَضة. والعراق تحديداً لا يتمتع بالكفاءة في التحويلات النقدية والعينية.

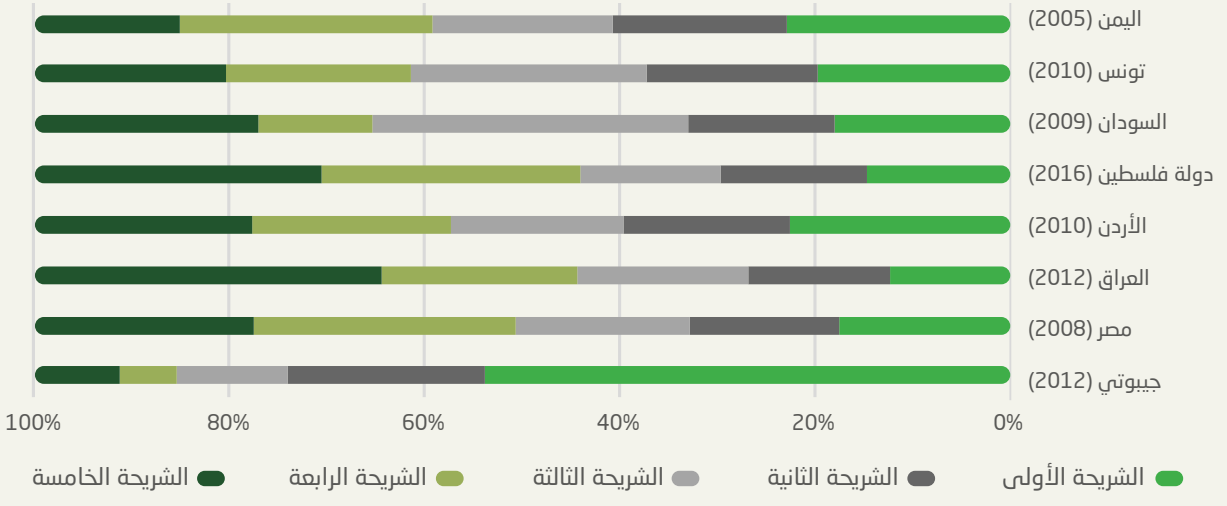
الشكل 44. معدل الحضور الصافي المصحح للشريحة السكانية الخمسية لمستوى الثروة الأشد فقراً (باللون البرتقالي) والأشد ثراء (باللون الأزرق) (النسبة المئوية)

يختلف معدل الحضور الصافي باختلاف مستويات دخل الأسرة

المصدر: World Bank, n.d.c.

الشكل 45. نسبة الانتفاع من المساعدة الاجتماعية بحسب الشريحة السكانية الخمسية لتوزيع الدخل

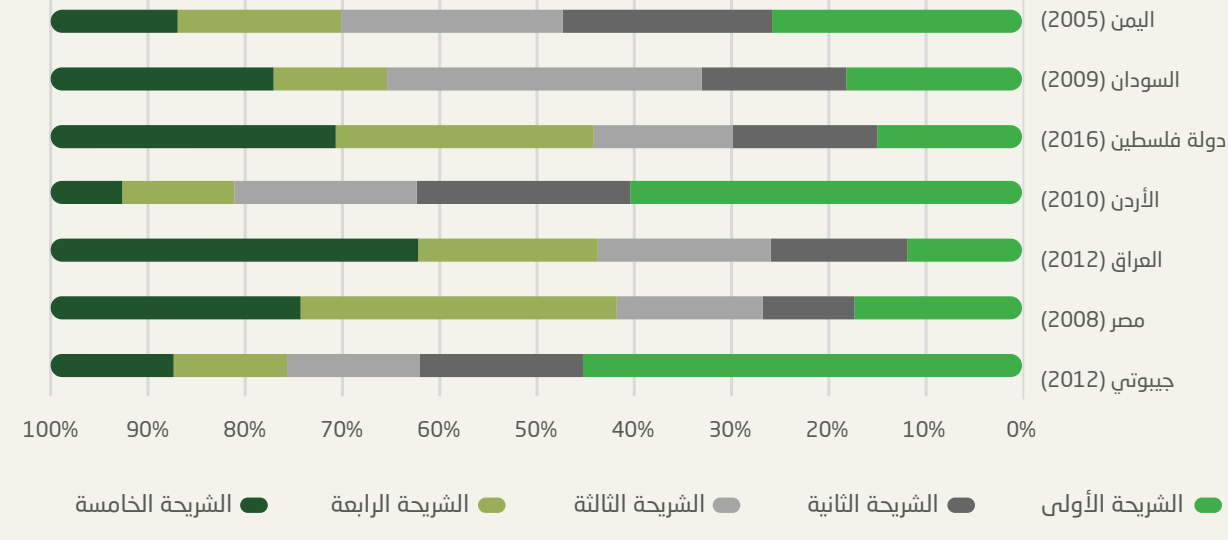
إن نسبة الانتفاع من المساعدة الاجتماعية غير عادلة في كل بلد تقريباً



المصدر: World Bank, n.d.c.

الشكل 46. نسبة الانتفاع من التحويلات النقدية بحسب الشريحة السكانية الخمسية لتوزيع الدخل

يمكن لنسبة الانتفاع من التحويلات النقدية أيضاً أن تكون غير عادلة، مع بعض الاستثناءات



المصدر: World Bank, n.d.d.

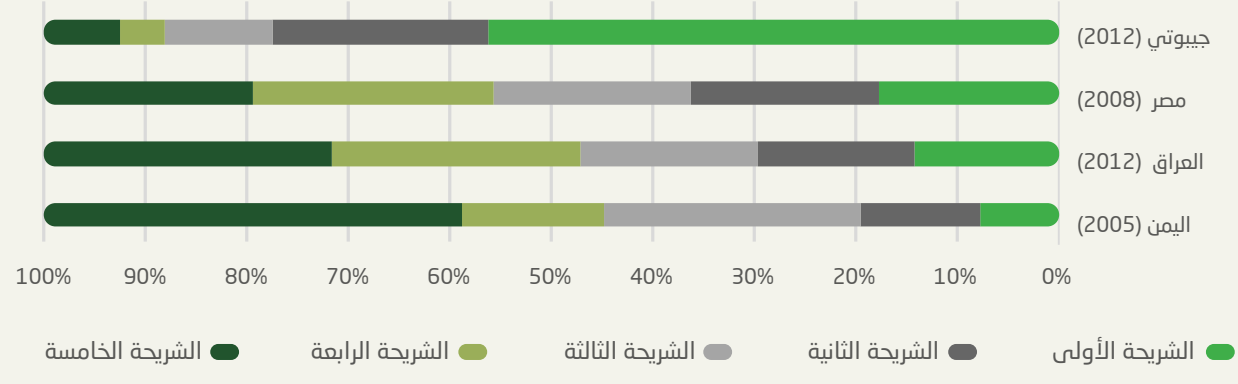
واشتمل الشكل الآخر من أشكال المساعدة الاجتماعية على زيادة توزيع التحويلات العينية على المستفيدين من برامج التحويلات النقدية الموجودة أصلاً، كما هي الحال في العراق واليمن (الشكل 47). ولكن التحويلات العينية ميالة إلى أن تكون غير منصفة، مع بعض الاستثناءات، كما في جيبوتي مثلاً، حيث أدى هذا النوع من التحويلات إلى تحسين الإنصاف بسبب استهدافه الفئات الفقيرة بصورة جيدة. وبشكل عام، لا يمكن افتراض أن هذا النوع من التحويلات لا يتسم بأي كفاءة على الإطلاق، لأن الأزمات الاجتماعية والاقتصادية المتتالية في المنطقة طالت أعداداً كبيرة من السكان وتسببت في انخفاض الدخل ومستويات المعيشة، وزادت من مخاطر الفقر والضعف.

والأمر نفسه ينطبق على نسب الانتفاع من التأمين الاجتماعي، حيث إنّ كل بلد عربي تم تقييمه أظهر اتجاهاً لصالح الأثرياء. وظهرت أوجه عدم الإنصاف الأشد حدة في جيبوتي ودولة فلسطين ومصر، حيث كانت نسب الانتفاع للشريحة السكانية الخمسية الأشد ثراء 10 (في جيبوتي ومصر) إلى 36 (دولة فلسطين) مرة أكبر من نسبها للشريحة السكانية الخمسية الأشد فقراً (الشكل 48).

لقد غيرت الحزم التحفيزية المالية خلال جائحة كوفيد-19 نمط الإنفاق الاجتماعي في العالم العربي، واشتملت أهم التحولات على زيادة الاستثمار في الحماية الاجتماعية وتحسين استجابتها للظروف المتغيّرة. وقد أعلنت معظم الدول العربية عن مجموعة من تدابير الحماية الاجتماعية التي تغطي سياسات المساعدة الاجتماعية، والتأمين الاجتماعي، والقروض والانتفاعات الضريبية، ودعم سوق العمل[119]. ومن بين 200 استجابة لجائحة كوفيد-19 في مجال الحماية الاجتماعية في المنطقة، شكلت التحويلات النقدية غير المشروطة، المعترف بها كآلية تعمل لصالح الفقراء، التدخل المنفرد الأكثر شيوعاً، وذلك بما أن 16 بلداً عربياً اعتمدها[120]. وفي حين صُنفت القسائم العينية كثاني أكثر تدابير السياسات شيوعاً على مستوى العالم، اعتمدت المنطقة العربية أكثر على الإعفاءات من فواتير الماء والكهرباء.

الشكل 47. نسبة الانتفاع من التحويلات العينية بحسب الشريحة السكانية الخمسية لتوزيع الدخل

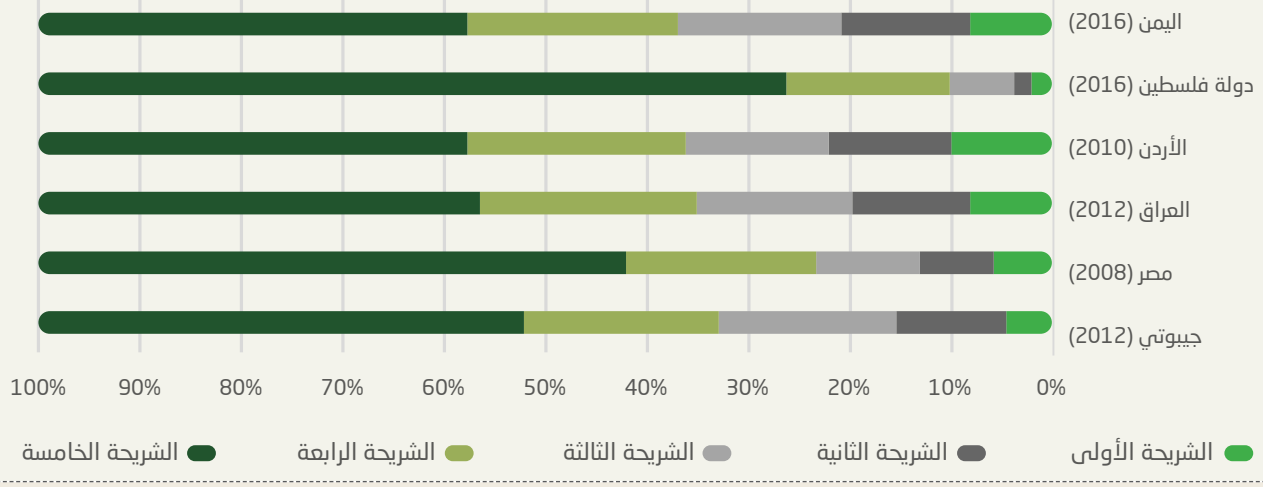
يمكن للتحويلات العينية أن تكون غير عادلة، مع بعض الاستثناءات



المصدر: World Bank, n.d.d.

الشكل 48. نسبة الانتفاع من جميع ضمانات التأمين الاجتماعي بحسب الشريحة السكانية الخمسية لتوزيع الدخل

يصب التأمين الاجتماعي في صالح الأغنياء في نسبة الانتفاع في كل بلد تقريباً



المصدر: World Bank, n.d.d.

وأعلنت معظم البلدان عن مبادرات لتوفير دخل مؤقت للأسر المعيشية والأفراد الذين صاروا من الفئات السكانية الضعيفة خلال الجائحة. غير أن الكفاية العامة لهذه الجهود كانت مصدر قلق للفئات السكانية الضعيفة، نظراً إلى انخفاض حجم الحوافز المالية. فلم تستهدف سوى 11 في المائة من الحزم التحفيزية في المنطقة الفئات المحتاجة إلى المساعدة من خلال تدابير الحماية الاجتماعية والصحة[121]. وكان الأثر المنصف للتحويلات العينية رهناً بالاستهداف الصائب. فمثلاً، قدمت 9 بلدان عربية سلالاً غذائية ومواد نظافة للأسر الضعيفة، وهذا ما أدى على الأرجح إلى تحسين مستوى الإنصاف[122].

وترتب على توسيع نظم التأمين الاجتماعي الموجودة، وإدخال نظم جديدة تستجيب لمتطلبات الجائحة، ظهور آثار إيجابية محتملة على مستوى الإنصاف (لجهة إمكانية الوصول إلى الخدمات تحديداً). فقد قدمت 4 بلدان عربية تأميناً صحياً إضافياً، وأعطى 16 بلداً استحقاقات إضافية للإجازات، وقدمت 10 بلدان تأميناً ضد البطالة و/أو دعماً للأجور[123]. وسمح المغرب بتجديد التأمين الصحي للأشخاص الذين اندرجوا ضمن فائض الموظفين بسبب الأزمة، فاستهدف بذلك مجموعة سكانية فرعية تعاني من ضعف تزايد حديثاً. وفي أكثر من بلد، استهدفت التدابير الأكثر شيوعاً الأشخاص العاملين في الخدمات العامة غير الأساسية، والأشخاص المنتمين إلى منظمات التأمين الاجتماعي.

وعلى الرغم من طبيعة الأزمة، لم تتبع جميع البلدان تدابير سياسة عامة تتعلق بالتأمين الصحي أو التغطية الموسعة. لكن السودان وسع نطاق التغطية، وجددت المملكة العربية السعودية التأمين الصحي للعائلات مجاناً. وقدمت مصر العلاج المتعلق بفيروس كوفيد-19 من دون أن ترتب أي رسوم على المستخدمين، وذلك لضمان الإنصاف والجودة في تقديم الخدمات للجميع[124]. ولكن، بشكل عام، أدى الوصول غير المنصف إلى الخدمات الصحية إلى جعل آثار جائحة كوفيد-19 غير متكافئة إلى حد كبير. ويعدّ الإعفاء من الرسوم ودعم التأمين الصحي تدبيرَان أساسيان لضمان وصول أشد الناس فقراً وضعفاً إلى الرعاية الصحية.

على الصعيد الإقليمي، فإنّ 57 في المائة من تدابير المساعدة الاجتماعية الإضافية توجّهت إلى الموظفين والعاملين لحسابهم الخاص، في حين استهدف 12 في المائة من التدابير فئات سكانية ضعيفة محددة، وكانت نسبة 8.5 في المائة موجّهة إلى العاطلين عن العمل. ومن المرجح أن تسهم الفئتان الأخيرتان في تحسين مستوى الإنصاف، أو أن تقيّد على الأقل المزيد من أوجه عدم الإنصاف في الاستجابة للجائحة. ومن غير الواضح كيف ستؤثر البرامج التي تستهدف الموظفين أو العاملين لحسابهم الخاص على مستوى الإنصاف، ولكن، من المرجح أن يؤدي الوصول إلى العاملين لحسابهم الخاص في القطاع غير الرسمي إلى التخفيف من حدة عدم الإنصاف. وفي مصر، حصل العمّال غير الرسميين المسجلون لدى وزارة القوى العاملة على استحقاقات البطالة، وكذلك العمال الذين صاروا عاطلين مؤقتاً عن العمل في تونس.

واستهدفت معظم تدابير السياسة العامة خلال الجائحة الأفراد والعائلات، لكنّ مدى اتساقها في نفع الفئات السكانية الأشد فقراً وضعفاً ليس واضحاً تماماً. وتعثرت بلدان كثيرة في تنفيذ سياسات التأمين الاجتماعي بسبب عدم استعدادها للجائحة. وهذا ما حصل بشكل خاص بالنسبة إلى العمال غير الرسميين، لأن الحكومات لجأت إلى المساعدة الاجتماعية بدلاً من التأمين الاجتماعي. وفي بعض الحالات، قُدمت مساعدة نقدية للعاطلين عن العمل في القطاع غير الرسمي بمعدل أقل بكثير من الحد الأدنى للأجور.

واستهدفت بعض نظم التحويلات النقدية الجديدة المهمشين من أفراد وجماعات، مثل العاملين في القطاع غير الرسمي في المغرب، والأشخاص ذوي الإعاقة والمشردين في تونس، والنساء اللواتي يبلغن 65 عاماً وما فوق في دور رعاية المسنين تحت مظلة الحماية الاجتماعية للنساء المسنات في مصر. وفي المغرب، تلقت الأسر التي لديها تأمين صحي غير قائم على الاشتراكات دفعة عبر الهاتف المحمول بقيمة 800-1200 درهم مغربي (80-120 دولاراً)، وذلك بحسب تكوين الأسرة. أما في دولة فلسطين فقدمت وزارة العمل مساعدات نقدية للعمال المتضررين من الجائحة كشكل مؤقت من أشكال دعم البطالة.

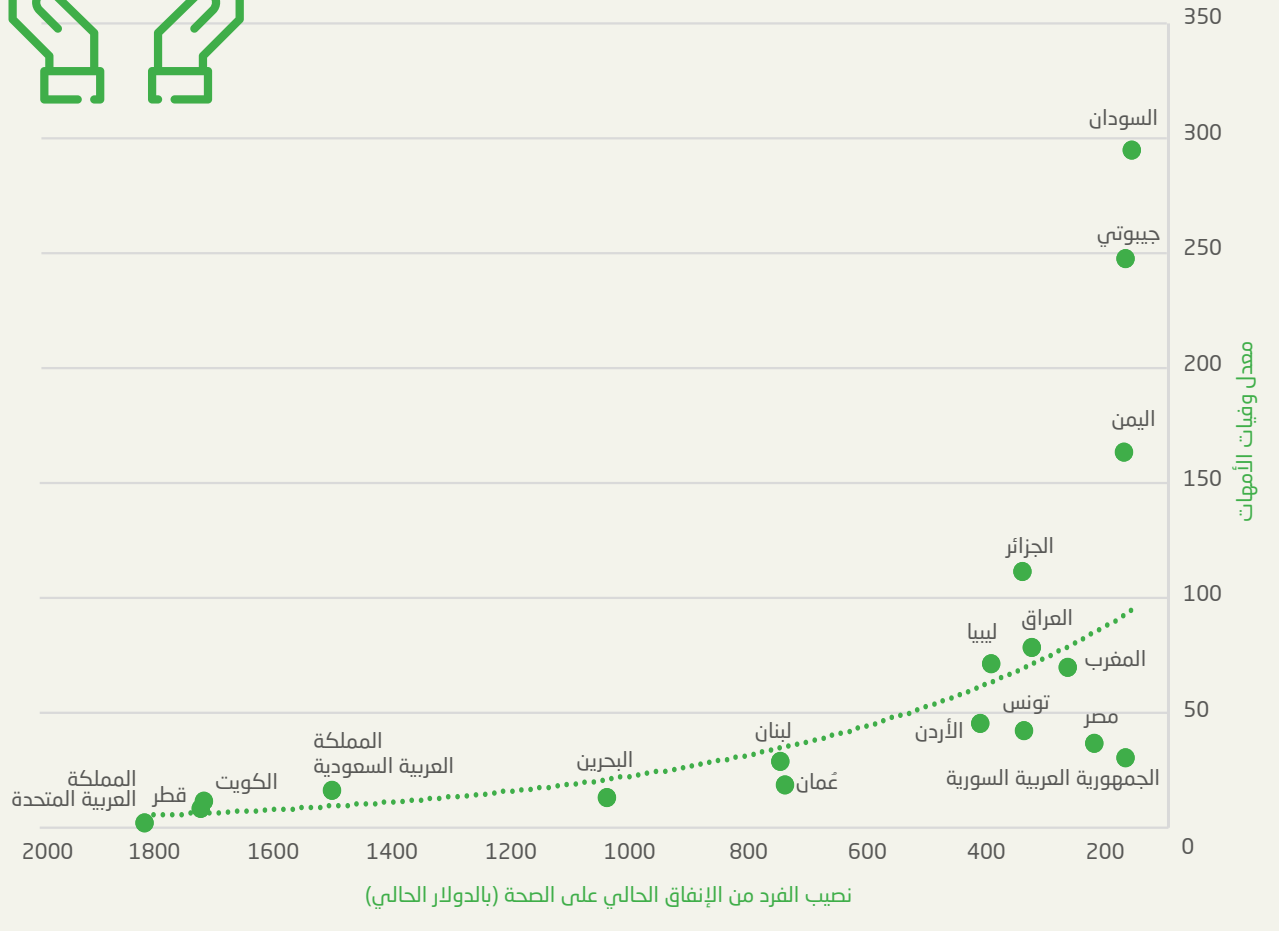
وسَعت عدة تدابير في السياسة العامة إلى الوصول إلى الأسر المعيشية التي ترأسها نساء، وكذلك إلى الموظفات. فقدمت الإمارات العربية المتحدة والبحرين والسودان ومصر للموظفات إجازة مدفوعة الأجر أو خيارات للعمل من المنزل كي يتمكنّ من رعاية عائلاتهن. وعززت موريتانيا خدمات الرعاية من خلال آليات التحويلات النقدية، حيث قدم صندوق التضامن الوطني 135 مليون دولار لحوالي 000 30 من الأسر المعيشية التي ترأسها نساء ولفئات سكانية ضعيفة أخرى.

ج.الإنفاق الاجتماعي وعدالة التنمية

يدرس منظور آخر بشأن الإنصاف في التمويل العام نتائجَ الاستثمار التي تقاس بالمؤشرات الرئيسية للصحة والتعليم والحماية الاجتماعية. ويسلط هذا المنظور الضوء على الطريقة التي يعزّز بها التمويل المنحرف أوجه عدم الإنصاف الاجتماعي والاقتصادي، ويمنع إعمال الحقوق الأساسية لأشد الفئات السكانية فقراً وضعفاً. على سبيل المثال، تبين مقارنة قيمة الإنفاق الحالي على الصحة بنسبة وفيات الأمهات وجودَ علاقة بين ارتفاع الإنفاق وبين انخفاض عدد الوفيات في البلدان العربية (الشكل 49).

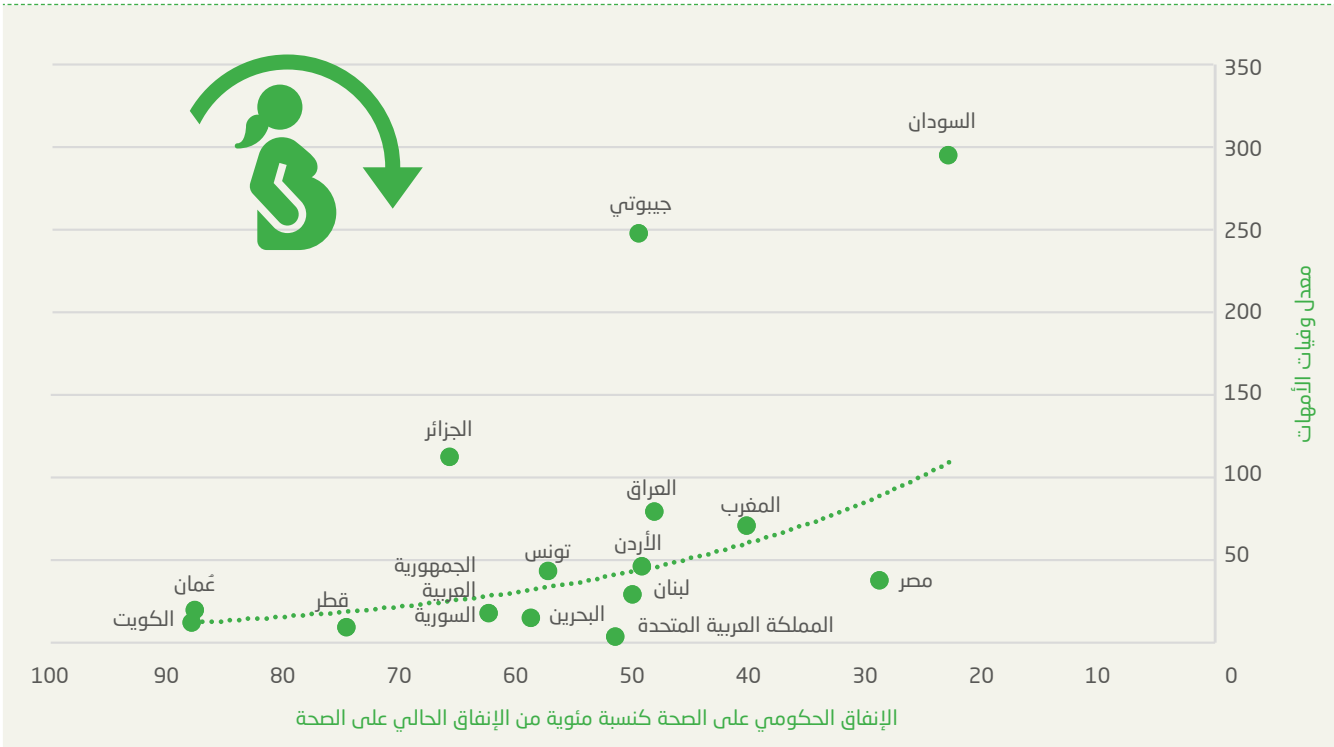
ويبرز أيضاً ارتباط بين وفيات الأمهات وبين مصادر التمويل، إذ تميل البلدان العربية ذات الإنفاق الحكومي الأعلى على الصحة (كنسبة من جميع النفقات الصحية)، إلى تسجيل انخفاض في عدد الوفيات (الشكل 50). ويرتبط ارتفاع الإنفاق من الأموال الخاصة (كحصة من النفقات الصحية الجارية) أيضاً بارتفاع معدلات وفيات الأمهات (الشكل 51). باختصار، إن البلدان التي تحقق أفضل النتائج بالنسبة إلى وفيات الأمهات تنفق مبالغ أكبر للفرد الواحد على الصحة، وتستمد حصة كبيرة من التمويل (بنسبة 50 في المائة على الأقل) من الإنفاق العام الحكومي، وتحافظ على مستويات منخفضة من الإنفاق من الأموال الخاصة.

الشكل 49. ارتفاع نصيب الفرد من الإنفاق الصحي الجاري يرتبط بانخفاض معدلات وفيات الأمهات



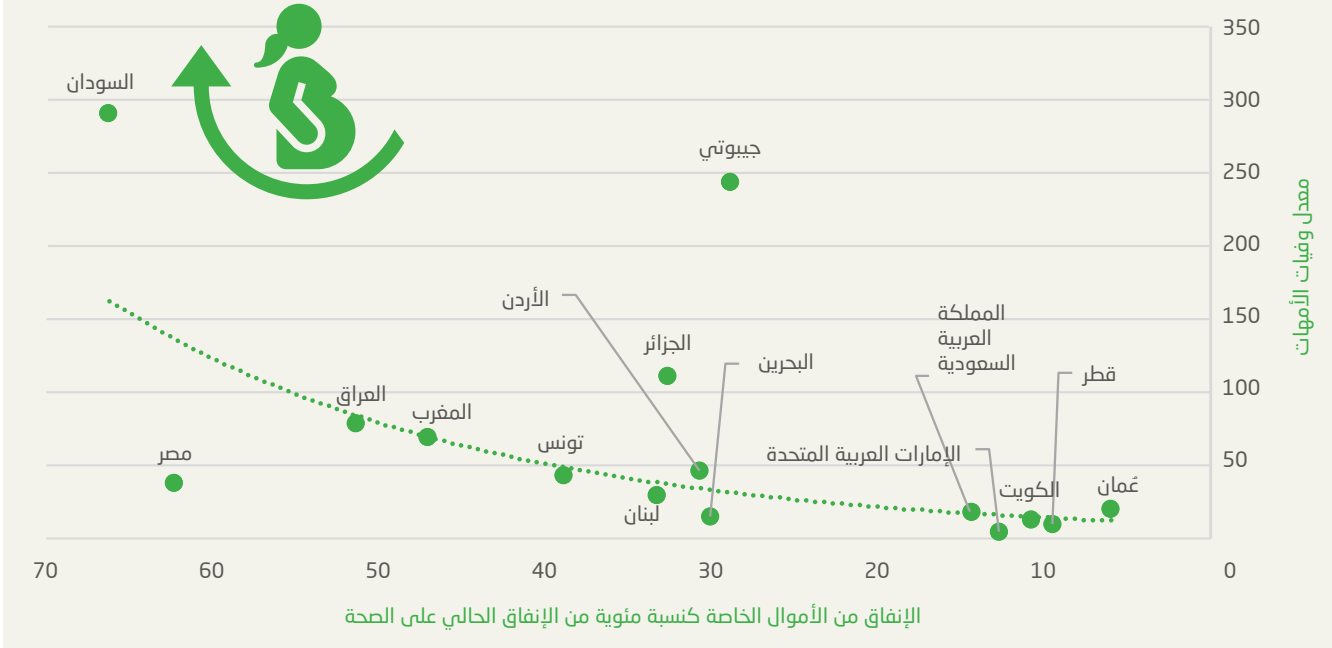
المصدر: World Bank, n.d.c.

الشكل 50. ارتفاع نسبة الإنفاق الحكومي من مجموع الإنفاق على الصحة يرتبط بانخفاض معدلات وفيات الأمهات



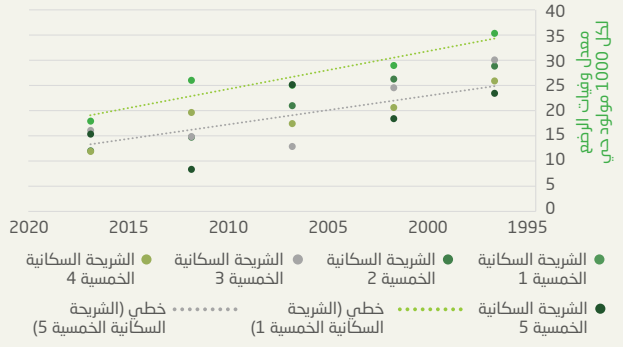
المصدر: World Bank, n.d.c.

الشكل 51. ارتفاع الإنفاق من الأموال الخاصة يرتبط بارتفاع معدلات وفيات الأمهات



المصدر: World Bank, n.d.c.

الشكل 52. في الأردن، ارتفاع معدلات وفيات الرضع في المجتمعات الأكثر فقراً يعكس وجود فجوات في الرعاية الصحية الأساسية



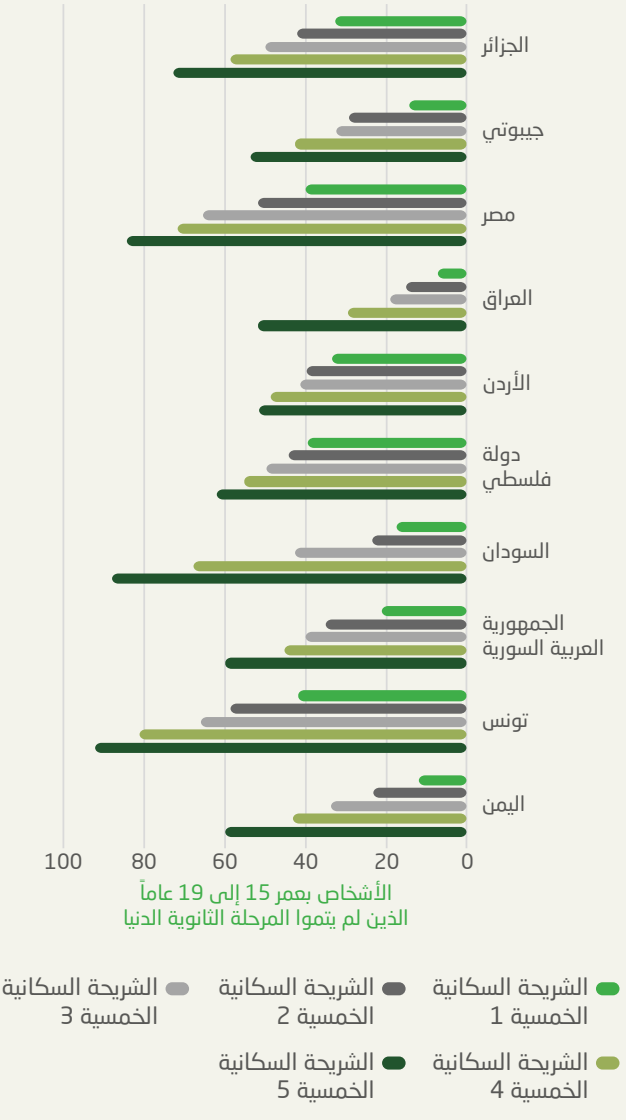
المصدر: WHO, n.d.c.

ملاحظة: البيانات من الأعوام 1997 و2002 و2007 و2012 و2017.

وتحدد هياكل التمويل الصحي النتائج التنموية على المستوى الوطني، لكنها تؤثر أيضاً على فئات مختلفة على نحو غير متساو. ويكشف تصنيف البيانات بحسب الشرائح السكانية الخمسية لمستوى الدخل أو نوع الجنس أو الموقع الجغرافي عن نتائج متباينة. ففي الأردن، تعاني الفئات السكانية الأكثر فقراً من وفيات الرضع أكثر من نظيراتها الأكثر ثراء. وفي حين شهدت السنوات الأخيرة انخفاضاً في أوجه عدم المساواة بين الشرائح السكانية الخمسية لمستوى الثروة، فإن وفيات الرضع تتأثّر بشدة بتقديم الخدمات المنقذة للأرواح، وعليه، فإن الفجوات المتبقية تشير إلى أن الفئات الأكثر فقراً لا تزال تواجه حواجز أكبر أمام الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية. وقد لا تكون هذه العقبات كلها مالية، فقد يكون للقضايا الجغرافية أو الإدارية أو النفسية الاجتماعية تأثير أيضاً. غير أن التمويل الصحي الكافي والموجه توجيهاً جيداً يخفف عموماً من حدة بعض هذه التفاوتات (الشكل 52).

ولهذه القضايا تأثير في مجال التعليم كذلك، حيث يتسبب عدم الإنصاف في التمويل في عرقلة وصول المكاسب التربوية إلى الفئات الضعيفة. وعلى مدى العقد الماضي، زادت سنوات الدراسة المتوقعة في المنطقة العربية بمقدار 0.458 سنة، وتحسنت درجات الاختبارات الموحدة بمقدار 0.443[125]. غير أن أوجه التقدم هذه لم تحدث على مستوى العالم كله. ومن دون نفقات عامة كافية لتصحيح التفاوتات الناجمة عن الدخل، غالباً ما يسجل الطلاب في الشريحة السكانية الخمسية الأكثر ثراء درجات قريبة من المعايير المرجعية الدولية المتقدمة في محو الأمية والحساب[126]. ولم يحقق أفقر الطلاب حتى الآن أدنى المعايير الدولية.

الشكل 53. الفئات السكانية الأشد فقراً في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات تسجل أدنى معدلات إتمام الدراسة الثانوية (النسبة المئوية)



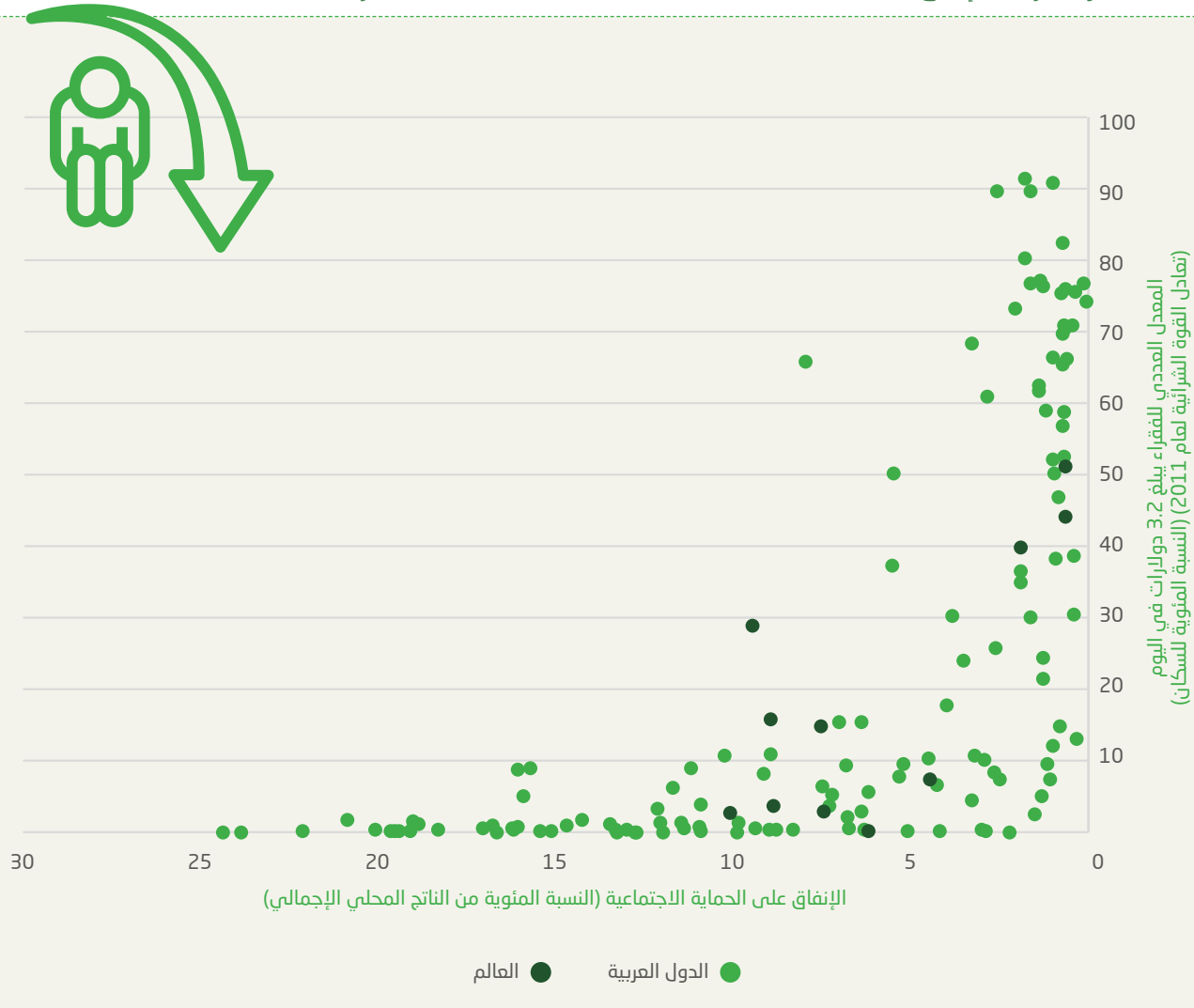
المصدر: WHO, n.d.c.

ومن المهم للغاية الالتفات إلى أن عدم المساواة في معدلات إتمام المرحلة الثانوية الدنيا يصير أبرز في الدول المنخفضة الدخل ذات الحيز المالي المقيد. وتُسجل بعض أدنى النتائج التعليمية في البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات (الشكل 53). وفي عام 2017، كان 3.5 مليون طفل خارج المدرسة في الجمهورية العربية السورية والسودان واليمن[127]، حيث أدت النزاعات إلى خفض الإنفاق الاجتماعي، وقمع النمو الاقتصادي، وتدني قدرات الحكومة على تحصيل الضرائب.

وترتبط نتائج الحماية الاجتماعية أيضاً بالإنفاق الاجتماعي، ويمثلها المعدل العددي للفقراء. وحيثما يكون الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) أعلى، فإنّ معدل الفقر يميل إلى أن يكون أدنى، إذ تبلغ المعدلات العددية للفقراء 3.20 دولاراً في اليوم (الشكل 54). ومن المرجح أن يكون هذا الترابط أقوى عند النظر في حصة الإنفاق التي تعود بالنفع على الفئات السكانية الأشد فقراً في المجتمع. ففي مصر مثلاً، يُلاحظ أن الإنفاق على الحماية الاجتماعية مرتفع، ولكن، بما أن الانتفاعات تتدفق على نحو غير متناسب إلى الأثرياء، فإن آثاره ضعيفة في الحد من الفقر (الشكل 55).

غيرت الحزم التحفيزية المالية خلال جائحة كوفيد-19 نمط الإنفاق الاجتماعي في العالم العربي.

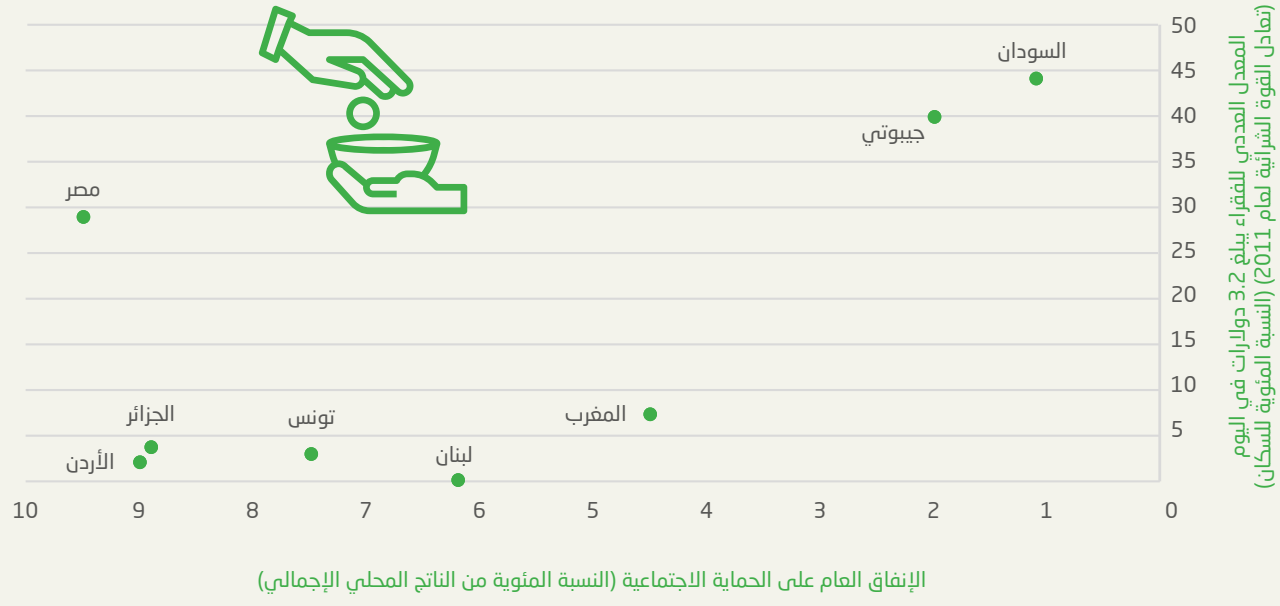
الشكل 54. ارتباط زيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية بانخفاض المعدلات العددية للفقراء



المصدر: ILO, 2021; World Bank, n.d.e.

ملاحظات: البيانات اعتباراً من عام 2017، أو أحدث البيانات المتاحة.

الشكل 55. الإنفاق على الحماية الاجتماعية (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) مقارنة بالمعدل العددي للفقراء في البلدان العربية التي لديها بيانات متاحة (النسبة المئوية)



المصدر: World Bank, n.d.e.

ملاحظات: البيانات اعتباراً من عام 2017، أو أحدث البيانات المتاحة.

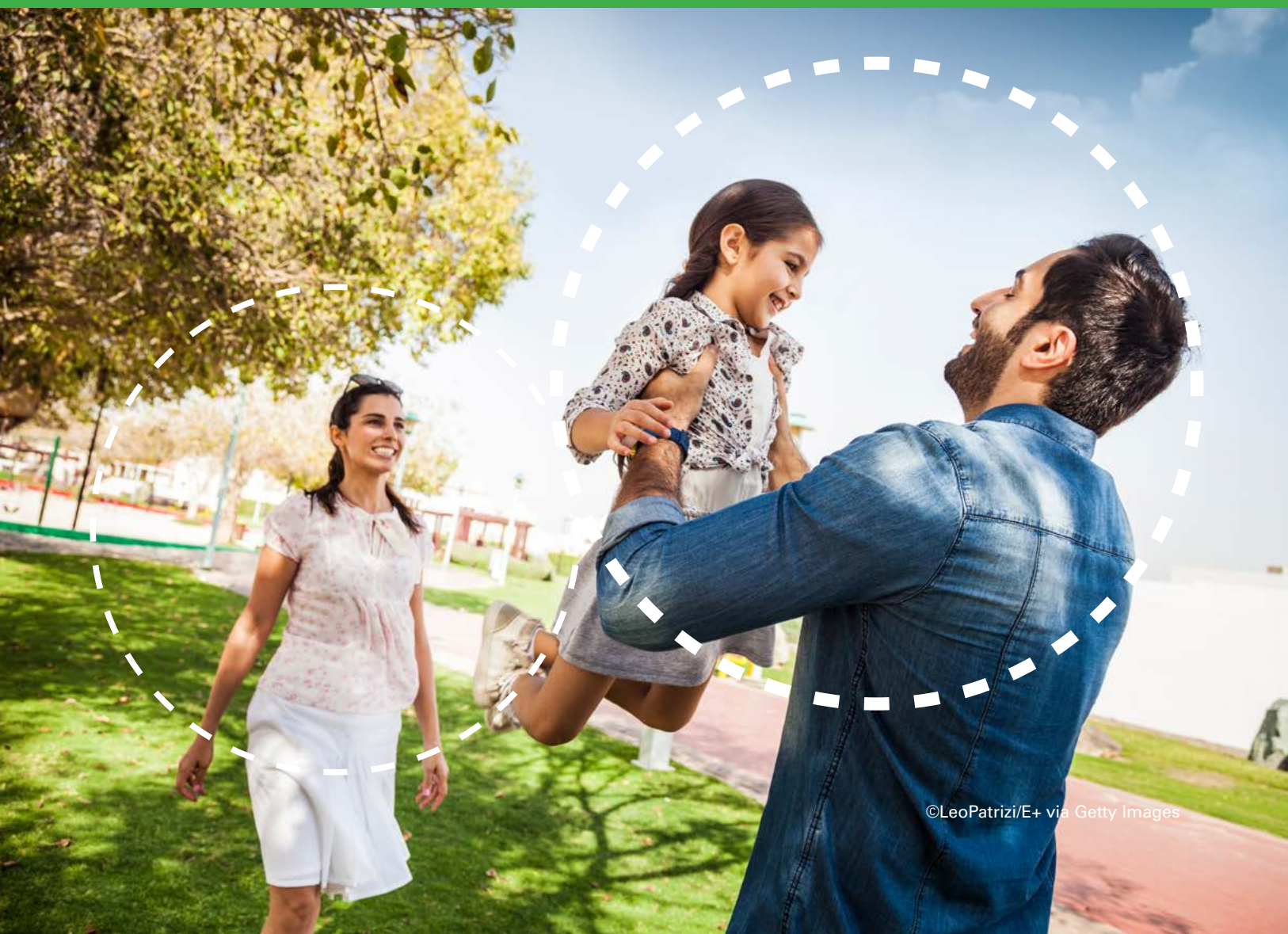
د. إعادة النظر في الإنفاق الاجتماعي وإصلاحه لتحسين مستوى الإنصاف وتقليل عدم المساواة

إن معالجة أوجه عدم الإنصاف الاجتماعي والاقتصادي تتطلب بطبيعتها خيارات سياسية جديدة. تاريخياً، وفي جميع أنحاء المنطقة العربية، لم يكن الإنصاف المعيار الذي يقع في طليعة عملية صنع القرار، وهذا ما يفسر خيارات السياسات التراجعية التي تظهر في التفاوتات بين الفئات السكانية لجهة الوصول إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية. وتؤدي أوجه عدم الإنصاف في الحصول على الأموال العامة وتخصيصها وإنفاقها إلى تفاقم القصور الذي يديم العجز الإنمائي المتجذر بعمق لدى أشد الفئات السكانية ضعفاً.

وقد كشفت الصدمات الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19 أنّ الأسر الأشد ضعفاً تتحمّل هذا القصور بشكل غير متناسب، وبينت أن أنظمة الحماية الاجتماعية والصحة والتعليم القائمة ليست بالضرورة مجهزة للتخفيف من التداعيات على الأشخاص الأشد حاجة إليها. إنّ شبكة الأمان الضعيفة في المنطقة تشير إلى أنه من المتوقع أن يقع 16 مليون شخص إضافي في المنطقة في فقر نقدي في عام 2021 بسبب الجائحة، نصفهم من الأطفال[128]. ويعني التمويل غير المنصف للخدمات الاجتماعية أنها ستواجه أيضاً طريقاً للتعافي. وتتمثل مصادر القلق الرئيسية في الاتجاهات الموجودة أصلاً نحو الخصخصة في مجالَي الصحة والتعليم، والإنفاق المرتفع من الأموال الخاصة على الخدمات الاجتماعية، وضعف آليات الاستهداف التي تشوبها شوائب عديدة. وتأتي الضغوط المتزايدة الآن من انكماش النمو الاقتصادي وارتفاع أعباء الديون، الأمر الذي قد يفرض تخفيضات حادة في الإنفاق الاجتماعي العام. وسيكون هذا كارثياً لجهة تلبية متطلبات معيار الإنصاف، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وإعمال حقوق الإنسان.

ومن المهم الآن أكثر من أي وقت مضى معالجة أوجه عدم الإنصاف في تخصيص الأموال العامة وإنفاقها، بين القطاعات وداخلها، وعبر الفئات السكانية، وفي ضوء الأهداف الإنمائية. وما يؤكد الحاجة الملحة إلى تعزيز نظم الحماية الاجتماعية وحماية الفئات السكانية الأكثر ضعفاً في المجتمع هو توقع أن تكون الصدمات الاقتصادية المستقبلية أكثر تواتراً في عصر تغير المناخ، حيث تظهر الإسقاطات والتوقعات لمعظم المناطق العربية ارتفاعاً في درجات الحرارة أعلى من المتوسط العالمي[129].

وينبغي أن يقود الفهم الأفضل لقيمة الإنصاف المالي إلى إعادة نظرٍ وتأمّل تؤديان إلى إصلاحات تضع الإنصاف والإعمال العالمي للحقوق الإنسانية في طليعة تصميم السياسات. فالإنصاف المالي يعزز مبادئ أساسية أخرى مثل كفاية الميزانية وكفاءتها وفعاليتها. وهو ينطوي على إعطاء الأولوية للمخصصات الكافية للقطاعات الاجتماعية، بالقيمة المطلقة والمتناسبة، وعلى ضمان أن تموّل الميزانيات الخدمات الأكثر أهمية وأن تستهدف أشد الفئات السكانية فقراً وضعفاً. قد تكون هذه الجهود مثيرة للجدل على المستوى السياسي في البداية، ولكنها يمكن أن تشكل العمود الفقري لعقد اجتماعي جديد مبني على العدالة ورفاه الإنسان.



الحواشي

76 Alvaredo, Assouad and Piketty, 2018a. تخلص هذه الورقة إلى أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي أكثر منطقة تعاني من عدم المساواة في العالم، ولا سيما عندما تُستخدَم أعلى شرائح سكانية عشرية لمستوى الدخل في تحليل بيانات عدم المساواة في الدخل بين البلدان وداخلها.

77 ESCWA, 2019a.

78 Malik, 2016.

79 Malik, 2014.

80 UNDP, 2011; ESCWA, 2014a.

81 ESCWA, 2014d.

82 ESCWA, 2014 za.

83 Drummond, 1989.

84 McIntyre, Meheus and Røttingen, 2017; WHO, 2014.

85 McIntyre, Meheus and Røttingen, 2017.

86 UNESCO, 2015.

87 ILO, n.d.b. يطبّق هذا الحساب تعريف البنك الدولي لمناطق العالم.

88 Chetty and others, 2016.

89 WHO, n.d.a. تشمل مجموعة البيانات العالمية عن الإنفاق على الرعاية الصحية الأولية، كنسبة مئوية من الإنفاق الحكومي على الصحة، 65 بلداً.

90 Stenberg and others, 2019.

91 حسابات المؤلفين، بالاعتماد على الإسقاطات القطرية في Stenberg and others, 2019.

92 Heckman, 2017; 2008.

93 Gertler and others, 2014.

94 UNESCO, 2021.

95 Hatim, 2020; El Attaq, 2021.

96 World Bank, n.d.a.

97 Popova, 2021.

98 المرجع نفسه. يحسبها المؤلفون بقيمة 1.90 دولاراً في اليوم.

99 المرجع نفسه.

100 IMF, 2020a.

101 ESCWA, 2013a; UNDP, 2021a.

102 Jawad, 2015.

103 ESCWA, 2013a.

104 المرجع نفسه.

105 Cockburn and others, 2014.

106 Talaat, 2018.

107 Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS), 2020.

108 Talaat, 2018.

109 Verme and Araar (eds.), 2017.

110 Megersa, 2020.

111 UNDP, 2021a.

112 ESCWA, 2013a.

113 يستند هذا التحليل إلى البيانات الصحية المستمدة من الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية التي أجريت في الأردن (2017)، وتونس (2018)، والجزائر (2018)، ودولة فلسطين (2018)، والسودان (2014)، والعراق (2018)، ومصر (2014)، واليمن (2013). تصنيف مجموعات البلدان: تشمل البلدان المنخفضة الدخل ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات: الجمهورية العربية السورية والسودان واليمن. أما البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات فتشمل الجمهورية العربية السورية ودولة فلسطين والسودان والعراق واليمن. وتضم البلدان المتوسطة الدخل الأردن وتونس والجزائر ومصر.

114 Hill and others, 2014.

115 "مؤشر التغطية المركب" هو درجة مرجحة تعكس تغطية ثمانية تدخلات على طول سلسلة الرعاية الصحية، وهي: تلبية الطلب على تنظيم الأسرة (الأساليب الحديثة)؛ وتغطية الرعاية السابقة للولادة (4 زيارات على الأقل)؛ والولادات التي يشرف عليها موظفون صحيون من ذوي المهارات؛ وتغطية التحصين ضد السل والخناق والشاهوق بين الأطفال البالغين من العمر سنة واحدة؛ وتغطية التحصين ضد الحصبة بين الأطفال البالغين من العمر سنة واحدة؛ وتغطية التحصين ضد الكزاز بين الأطفال البالغين من العمر سنة واحدة؛ وتلقي الأطفال دون 5 سنوات المصابين بالإسهال للعلاج بأملاح الإمهاء الفموي ومواصلة التغذية؛ ونقل الأطفال دون 5 سنوات الذين يعانون من أعراض الالتهاب الرئوي إلى مرفق صحي.

116 يعرف مسرد المصطلحات الإحصائية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي "تحليل نسبة الانتفاع" على أنه حساب توزيع الإنفاق العام على مختلف المجموعات الديموغرافية. ويشمل الإجراء تخصيص إعانات عامة لكل وحدة وفقاً لمعدلات الاستخدام الفردي للخدمات العامة. ويتصل هذا التحليل عادة بالإنفاق العام ويدرس مدى فعالية توجيه الحكومات للموارد المحدودة من أجل تلبية احتياجات الفقراء.

117 لا تأخذ البيانات الواردة في هذا القسم في الحسبان إصلاحات المساعدة الاجتماعية في بعض البلدان. فعلى سبيل المثال، منذ تحليل نسبة الانتفاع في مصر في عام 2008، أدخلت البلاد برنامجَين رئيسيَين للمنح النقدية، هما "تكافل" و"الكرامة"، وهما يستهدفان مباشرة الشريحتَين السكانيتَين الخمسيتَين الأشد فقراً.

118 Silva, Levin and Morgandi, 2013.

119 كما جمعتها أداة متابعة الحزم التحفيزية المنفّذة استجابةً لكوفيد-19 (United Nations, n.d.).

120 United Nations Issue-Based Coalition on Social Protection, 2020.

121 المرجع نفسه.

122 World Bank, n.d.d.

123 United Nations, n.d..

124 Duran and Menon, 2020.

125 World Bank, 2021e.

126 UNICEF Middle East and North Africa Office (MENARO), 2015.

127 UNICEF MENARO and International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2018.

128 Abu-Ismail, K., 2020.

129 ESCWA and others, 2017.

©ozgurcankaya/E+ via Getty Images

جعل المال
يعمل بكفاءة

04

©ridvan_celik/E+ via Getty Images

يختلف أثر الإنفاق الاجتماعي ونطاقه من بلد إلى آخر. وفهم درجة الكفاءة في تحقيق النتائج المرجوة يساعد واضعي السياسات على توجيه المخصصات إلى القطاعات والفئات السكانية الأشد حاجة إليها، التي تكون العائدات فيها أكبر.

وبالمقارنة مع البلدان ذات مستويات الدخل المماثلة، فإن البلدان العربية تتخلف في مجال النتائج الاجتماعية الاقتصادية كما في مجال الإنفاق الاجتماعي. ويسجل متوسط كفاءة المنطقة في الإنفاق الاجتماعي معدلات أدنى من المعايير العالمية، وينطبق الأمر نفسه على المتوسطات في البلدان المرتفعة والمتوسطة الدخل. ومن خلال تحقيق كفاءة أفضل، يمكن للبلدان العربية تحسين نتائج التنمية الاجتماعية من دون زيادة الإنفاق العام ولكن مع ترشيده وتوجيهه إلى أهدافه بصورة أدق. وحيثما تكون النتائج كافية أصلاً، يمكن للبلدان أن تحقق النتائج نفسها بمستويات إنفاق أقل، مولّدة بذلك وفورات كبيرة.

يبحث هذا الفصل في كفاءة الإنفاق الاجتماعي العام ودوره في دفع عجلة التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية داخل المنطقة وبالمقارنة مع المعايير العالمية. ويستخدم التقرير بيانات مرصد الإنفاق الاجتماعي للربط بين النفقات الاجتماعية والإنجازات التي تحققت، وذلك في إطار مؤشرات مختارة من أهداف التنمية المستدامة، كما يحدد درجات الكفاءة التي تقيّم الإنفاق الحكومي على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية والسكن وحماية البيئة[130]. ومن خلال عملية تفكيك وتحليل، يسلّط هذا الفصل الضوءَ على أوجه عدم الكفاءة في مجالات وسياقات محددة. وتوضح دراسة الحالات المستقاة من الأردن وتونس كيفية استخدام درجات الكفاءة لإجراء محاكاة أفضل للسياسات الاجتماعية، وكيفية تقييم التغيرات المحتملة في الإنفاق أو الكفاءة.

وقد شمل تحليل سابق للكفاءة في 127 بلداً على الصعيد العالمي 15 بلداً من المنطقة العربية، وذلك استناداً إلى توفر البيانات لمجموعة من متغيرات المدخلات والمخرجات (الجدول 3)[131]. وأنشأ التحليل الإحصائي "حدوداً" لأكثر البلدان كفاءة، أي البلدان التي لديها مخرجات عالية مقارنة بمدخلات الإنفاق. فالبلدان الواقعة على الحدود أو القريبة منها تتمتع بكفاءة عالية، فيما تسجل البلدان البعيدة عن الحدود معدلات كفاءة أقلّ نسبياً.

الجدول 3. المتغيّرات التي ينبغي تحليلها لتقييم كفاءة الإنفاق الاجتماعي

	متغيّر المدخلات	متغيّر المخرجات (قياس الأداء)
الإنفاق الاجتماعي	مجموع الإنفاق الاجتماعي	دليل التنمية البشرية معدلاً بعامل عدم المساواة
التعليم	إجمالي الإنفاق على التعليم	سنوات الدراسة المتوقعة
	التعليم الابتدائي والثانوي	نسبة التلاميذ إلى المعلمين في المرحلة الابتدائية
	التعليم العالي	نسبة التلاميذ إلى المعلمين في التعليم العالي
	البحوث واستخدام التكنولوجيا في النهوض بالتعليم	درجات الاختبارات الموحّدة
الصحة	إجمالي الإنفاق على الصحة	متوسط العمر المتوقع عند الولادة، مجموع السنوات
	الخدمات للمرضى الخارجيين	الوفيات الناجمة عن أمراض القلب والأوعية الدموية أو السرطان أو السكري أو أمراض الجهاز التنفسي المزمنة بين 30 و70 عاماً (نسبة مئوية)
	خدمات المستشفيات	معدل وفيات الرضع، وفيات الرضع لكل 1000 مولود حي
	خدمات الصحة العامة	انتشار فقر الدم بين النساء الحوامل (نسبة مئوية)
السكن والمرافق المجتمعية	إجمالي الإنفاق على السكن والمرافق المجتمعية	السكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة (النسبة المئوية من سكان المناطق الحضرية)
الحماية الاجتماعية	إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية	انتشار نقص التغذية (النسبة المئوية من السكان)
	كبار السن	نسبة السكان الذين تجاوزوا سن التقاعد القانوني المشمولين بالانتفاعات
	المرض والإعاقة	نسبة السكان من ذوي الإعاقة الشديدة المشمولين بالانتفاعات
	العائلات والأطفال	انتشار فقر الدم بين النساء في سن الإنجاب (النسبة المئوية من النساء بين 15 و49 عاماً)
حماية البيئة	إجمالي الإنفاق على حماية البيئة	دليل الأداء البيئي

المصدر: Gaska and others, 2021.

ملاحظة: إن الدافع وراء اختيار المؤشر وارتباطه بمخرج أو نتيجة ما يتمثل في جزء منه في التحليل المفاهيمي وفي الجزء الآخر في تغطية البيانات. فعلى سبيل المثال، قياس أداء نفقات التعليم المتعلقة بجودة التعليم المدرسي غير متاحة أو غير كافية للأسف لعمليات التقييم هذه. لذلك، اتُخذت نسبة المعلمين إلى التلاميذ كبديل للإشارة إلى أن زيادة الإنفاق العام على التعليم من شأنه أن يحسن هذه النسبة، وهذا ما يحسن بدوره جودة التعليم بوجه عام. وبالمثل، فإن المؤشرات مثل معدل الفقر، وفجوة الفقر، وتغطية انتفاعات الحماية الاجتماعية للأطفال، تعتبر حاسمة الأهمية لتقييم الكفاءة، لكنها تفتقر إلى البيانات الكافية. وتناقش هذه المسائل في الإطار 5 لمزيد من الدقة. درجات الكفاءة للمكونات ليست تراكمية. على سبيل المثال، لا تمثل درجة الكفاءة الصحية الإجمالية للبلد بالضرورة متوسطاً لدرجاته في خدمات العيادات الخارجية، وخدمات المستشفيات، وخدمات الصحة العامة. وذلك لأن كل متغير إدخال مرتبط بمقياس الأداء الخاص به.

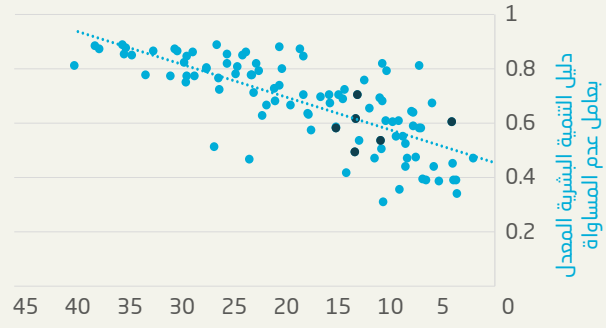
أ. ما مدى نجاح الإنفاق الاجتماعي في تحقيق الأهداف الاجتماعية؟

بشكل عام، يرتبط الإنفاق الاجتماعي العام ارتباطاً إيجابياً بدليل التنمية البشرية المعدل بعامل عدم المساواة (الأشكال 56 (أ) إلى 56 (و))، الذي يرصد أوجه التقدم المحرز في التعليم والصحة والدخل، بالإضافة إلى مدى التساوي في توزع الإنجازات. في المنطقة العربية، تباطأ التقدم في التنمية البشرية تباطؤاً ملحوظاً منذ تسعينات القرن الماضي، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن التقدم التدريجي أصعب، لكنه يرجع أيضاً إلى حد كبير إلى أن حصة الميزانية المخصصة للصحة والتعليم بقيت راكدة تقريباً أو انخفضت.

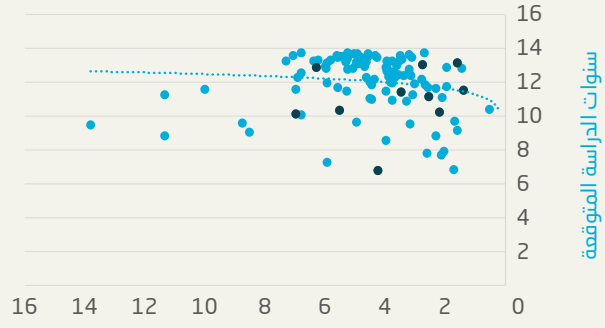
على الصعيد العالمي، يرتبط الإنفاق الاجتماعي بنتائج التعليم ارتباطاً إيجابياً أيضاً. ففي المتوسط، تنجح البلدان ذات الإنفاق العام الأعلى على التعليم في تسجيل إنجازات تعليمية أعلى. ولكن، في عينة البلدان العربية المستخدمة

الشكل 56. تعكس العديد من مؤشرات الأداء دور الإنفاق الاجتماعي العام

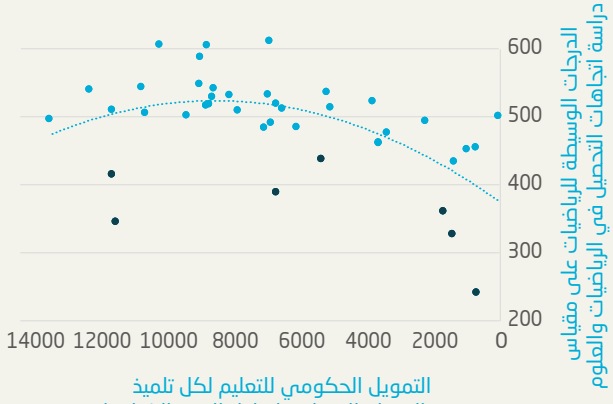
أ) الإنفاق الاجتماعي مقارناً بدليل التنمية البشرية المعدل بعامل عدم المساواة



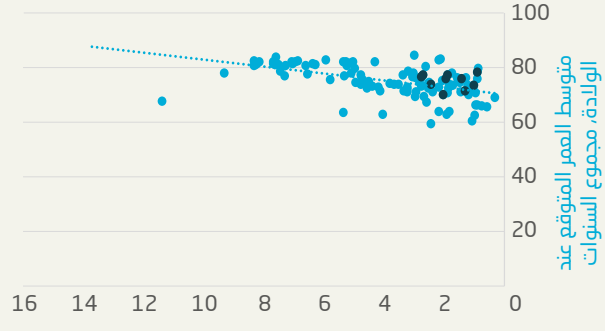
ب) الإنفاق على التعليم مقارناً بسنوات الدراسة المتوقعة



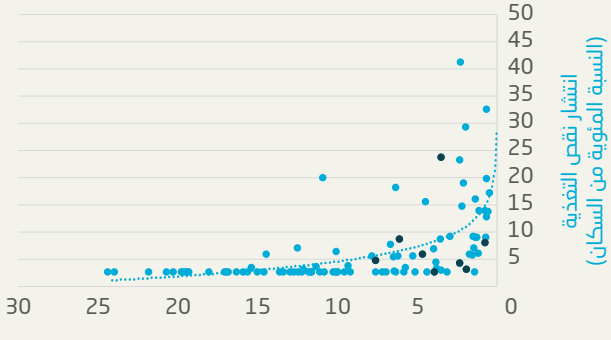
ج) الإنفاق على التعليم وجودة التعليم



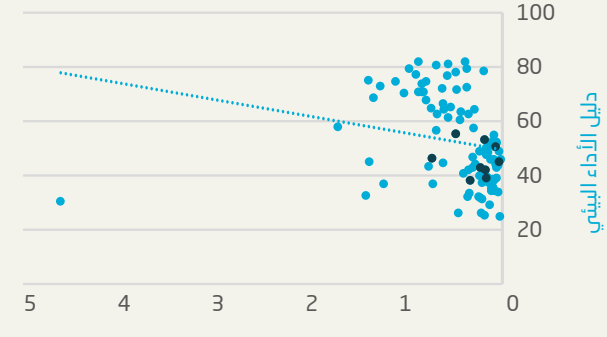
د) الإنفاق على الصحة مقارناً بمتوسط العمر المتوقع عند الولادة، مجموع السنوات



هـ) الإنفاق على الحماية الاجتماعية مقارناً بانتشار نقص التغذية (النسبة المئوية من السكان)



و) الإنفاق على حماية البيئة مقارناً بدليل الأداء البيئي



العالم ● الدول العربية ●

المصدر: Gaska and others, 2021; Patel and Sandefur, 2020.

في هذا التقرير، يكتنف الارتباطات بين الإنفاق العام على التعليم وبين سنوات الدراسة المتوقعة شيء من الغموض. فيظهر ارتباط إيجابي بين الإنجازات التعليمية وبين الإنفاق في البلدان المنخفضة الدخل. لكن بعض البلدان المتوسطة الدخل والمرتفعة الدخل حققت نتائج تعليمية عالية على الرغم من ركود النفقات العامة. وهذه النتائج متوقعة، خصوصاً أنّه لا تتوفر في عدة بلدان بيانات شاملة عن التمويل الخاص في مجال التعليم. ولكن، عند النظر إلى معدل الالتحاق بالمؤسسات التربوية الخاصة، يمكن التوصل إلى تقدير تقريبي. ففي العديد من بلدان المنطقة، يُلحظ أن نسبة الطلاب المسجلين في المؤسسات التعليمية الخاصة مرتفعة ارتفاعاً ملحوظاً. فعلى سبيل المثال، يتجاوز معدل الالتحاق بالمدارس الخاصة في الإمارات العربية المتحدة وقطر ولبنان، لا سيما في المرحلة الابتدائية، 50 في المائة، مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ نحو 19 في المائة[132]. وقد أدت هذه الاتجاهات إلى فروقات كبيرة في آثار الإنفاق الاجتماعي العام على التعليم[133].

والترابط الإيجابي بين متوسط العمر المتوقع والإنفاق على الصحة العامة ملحوظ في البلدان العربية كما هي الحال في جميع بلدان العالم. ففي المتوسط، تحقق البلدان ذات الإنفاق الأعلى على الصحة العامة معدلات أعلى في متوسط العمر المتوقع. لكن الترابط الإيجابي في البلدان العربية أقل وضوحاً. وقد يكمن أحد الأسباب في الحصة الكبيرة (على نحو غير عادي) للإنفاق من الأموال الخاصة من مجموع الإنفاق على الصحة، فالأسر المعيشية تتحمل عبئاً مالياً كبيراً لتغطية النفقات الصحية من القطاع الخاص. فتغطي المدفوعات من الأموال الخاصة في المتوسط 27 في المائة من مجموع الإنفاق على الصحة في المنطقة العربية، مقابل المتوسط العالمي البالغ 18 في المائة[134]. ويساعد الإنفاق في القطاع الخاص على تفسير التقدم المحرز في النتائج الصحية على الرغم من انخفاض الإنفاق العام على الصحة. وداخل المنطقة، ترتبط نسبة المدفوعات من الأموال الخاصة سلبياً بالدخل القومي، لأن بعض أشد البلدان فقراً تسجل أعلى معدلات هذه المدفوعات.

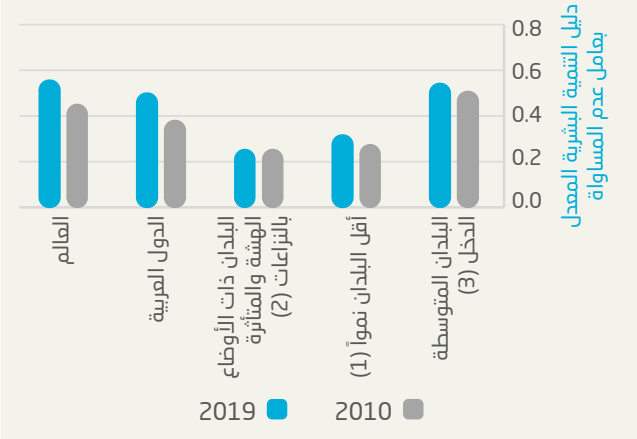
ويرتبط الإنفاق على الحماية الاجتماعية ارتباطاً وثيقاً بانخفاض نقص التغذية. ويظهر كذلك ترابط محدود بين دليل الأداء البيئي، وهو مقياس مشترك للمؤشرات البيئية، وبين الإنفاق على حماية البيئة.

1. التخلف عن ركب التنمية البشرية

صحيح أن البلدان العربية قامت بتحسينات كبيرة في العديد من المؤشرات الرئيسية على مدى العقد الماضي، لكن المنطقة تتخلف عن المتوسطات العالمية في معظم مقاييس التنمية البشرية. فبالنسبة إلى دليل التنمية البشرية المعدل بعامل عدم المساواة، سجلت المنطقة درجة أدنى بكثير من المتوسطات العالمية في عامَي 2010 و2019 (على الرغم من أن المقارنة ليست بالضرورة تمثيلية، بما أن أياً من البلدان العربية الستة المرتفعة الدخل لم يحصل على درجة في عام 2010 ولم تحصل سوى عُمان على درجة في عام 2019). وبما أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي هو عنصر رئيسي في المؤشر، فمن المرجح أن تحقق البلدان العربية المرتفعة الدخل درجات عالية وترفع بالتالي المتوسط الإقليمي.

وقد حققت البلدان المتوسطة الدخل وأقل البلدان نمواً تقدماً معتبراً منذ عام 2010 وصولاً إلى عام 2019، مع الإشارة إلى أن الأردن وتونس وموريتانيا هي البلدان التي خطت أكبر الخطوات في هذا الصدد. أما اليمن، واستناداً إلى البيانات المتاحة، فتراجع في المؤشر، مع الإشارة إلى أنّه الحالة الوحيدة المندرجة ضمن البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات. ولضمان إجراء مقارنات موثوقة وتجنب تأثير تصنيف البلدان، لا يشمل الشكل 57 سوى البلدان المتوسطة الدخل، وأقل البلدان نمواً، والبلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات التي سجلت درجات على المؤشر لعامَي 2010 و2019 معاً. والمعطيات بالنسبة إلى الدول العربية والعالم هي متوسطات منشورة.

الشكل 57. الصورة المختلطة للمكاسب والتقدم البطيء واضحة في مؤشر التنمية البشرية المعدل بعامل عدم المساواة

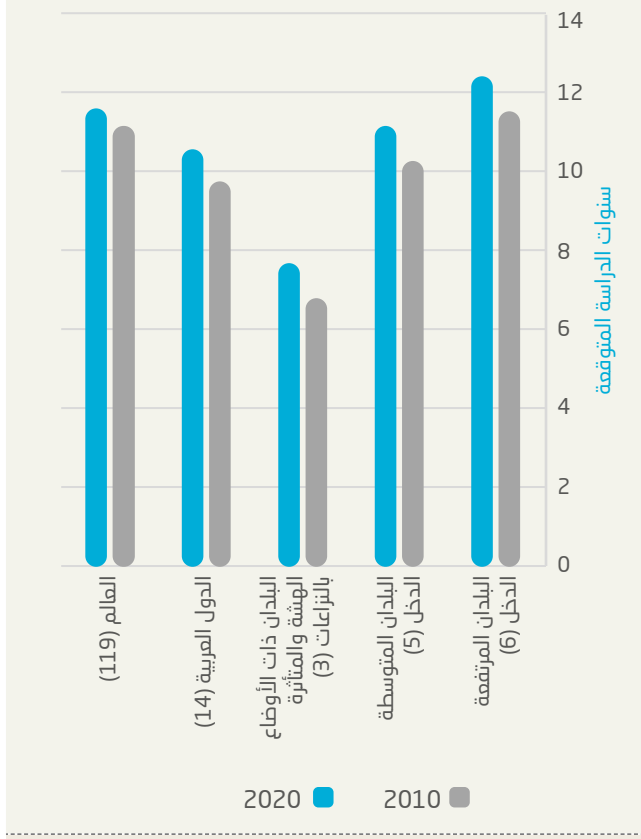


المصدر: UNDP Human Development Reports; حسابات المؤلفين.

2. سنوات دراسة أكثر؛ أداء تعليمي أدنى

في مجال التعليم، زادت الدول العربية عموماً سنوات الدراسة المتوقعة وخفّضت نسب التلاميذ إلى المعلمين، لكنها فشلت في تحسين أدائها في الامتحانات الدولية الموحدة. فقد بلغ المتوسط الإقليمي لسنوات الدراسة المتوقعة 10.7 في عام 2020 للبلدان التي لديها بيانات متاحة، وهو أدنى من المتوسط العالمي البالغ 11.8 (الشكل 58). غير أنّه يمكن القول إنّ الدول العربية "تلحق بالركب" شيئاً فشيئاً وذلك من خلال التحسّن بمعدل أسرع. فقد حققت الإمارات العربية المتحدة ودولة فلسطين والعراق ومصر والمملكة العربية السعودية تحسناً ملحوظاً في أكثر من عام دراسي خلال العقد الماضي. لكن الأردن وقطر والكويت شهدت انخفاضات في المقابل. وفي حين لم يكن لجزر القمر والسودان ولبنان بيانات عن عام 2010، فإنّ سنوات الدراسة المتوقعة في هذه البلدان انخفضت من عام 2016 إلى عام 2020.

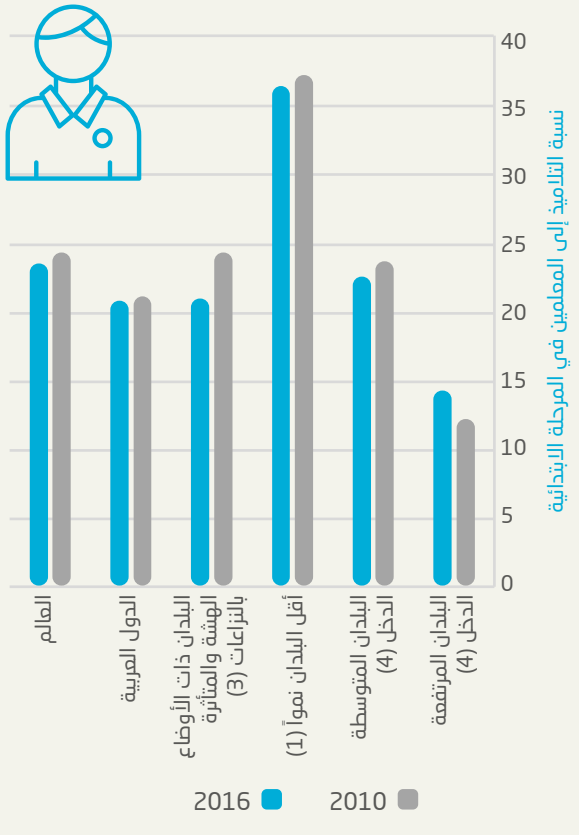
الشكل 58. الدول العربية تلحق بالركب العالمي في ما يخصّ سنوات الدراسة المتوقعة



المصدر: World Bank, n.d.c؛ حسابات المؤلفين.

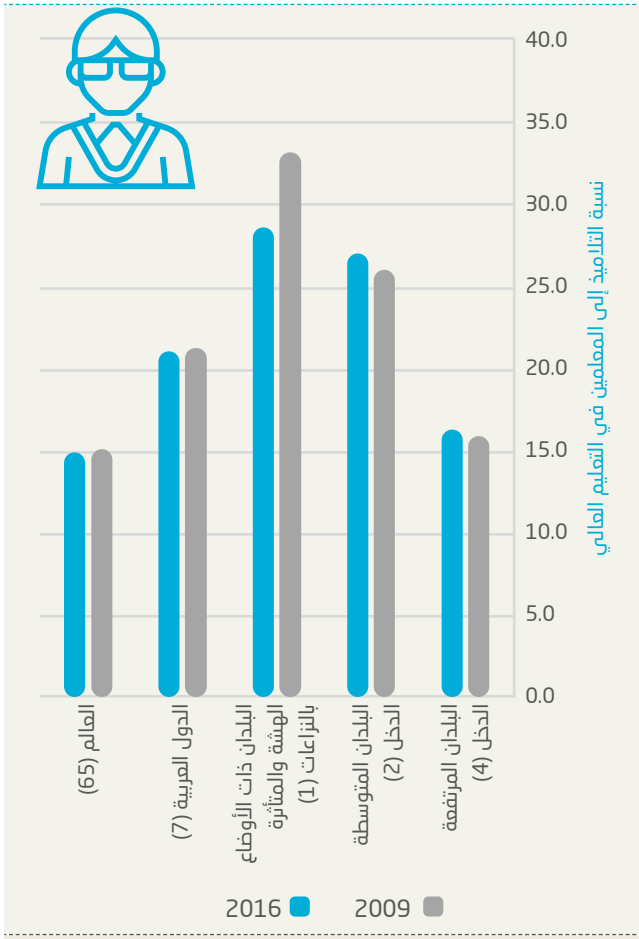
ويشير الانخفاض في نسب التلاميذ إلى المعلمين إلى نتائج أفضل، وذلك بما أن التلاميذ يتلقون تعليماً أكثر فردية وتوجّهاً إلى حاجاتهم التعليمية المباشرة. وفي عامَي 2010 و2016، سجلت البلدان المرتفعة الدخل في المنطقة العربية أقل عدد من الطلاب لكل معلم، لكنها لم تظهر تحسناً في كلّ من المرحلة الابتدائية (الشكل 59) ومرحلة التعليم العالي (الشكل 60). على سبيل المثال، سجلت نسبة التلاميذ إلى المعلمين في المرحلة الابتدائية في الإمارات العربية المتحدة ارتفاعاً ملحوظاً، وذلك من 16 طالب لكلّ معلّم في عام 2010 إلى 25 في عام 2016. وحسنت البلدان المتوسطة الدخل نسبة التلاميذ إلى المعلمين في المرحلة الابتدائية ولكن ليس في مرحلة التعليم العالي خلال الفترة نفسها. فنسبة التلاميذ إلى المعلمين في التعليم العالي كان مردها فقط إلى زيادة نسبة المغرب من 21 إلى 29، وهي لا تدل بالضرورة على اتجاه أوسع. وشهدت البلدان الأربعة الأقل نمواً وذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات التي لديها بيانات متاحة، وهي دولة فلسطين ولبنان وموريتانيا واليمن، تحسناً في كلتا النسبتَين.

الشكل 59. نسبة التلاميذ إلى المعلمين في المرحلة الابتدائية



المصدر: Bank, n.d.c؛ حسابات المؤلفين.

الشكل 60. نسبة التلاميذ إلى المعلمين في مرحلة التعليم العالي

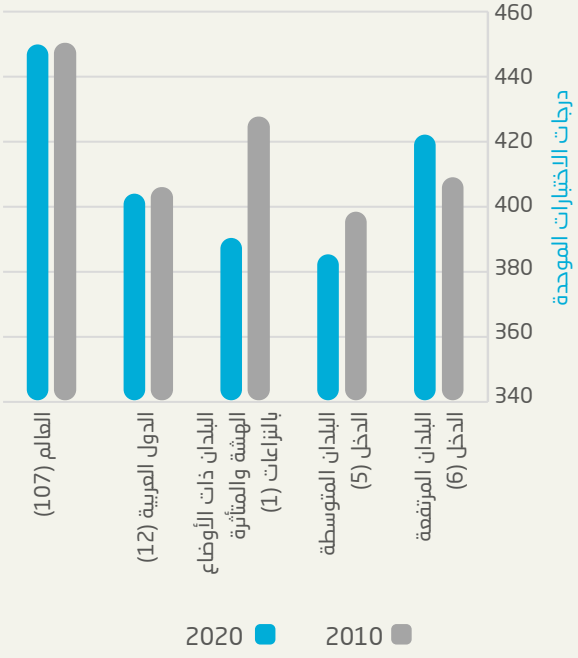


المصدر: World Bank, n.d.c؛ حسابات المؤلفين.

وعلى الرغم من التقدم المحرز في بعض المؤشرات المتعلقة بالتعليم، فقد فشلت البلدان العربية في تحقيق درجات أفضل في الاختبارات الموحدة (الشكل 61). فقد شهدت سبع دول عربية تحسّناً في النتائج من عام 2010 إلى عام 2020، لكنّ ست دول عربية أخرى شهدت انخفاضاً، كما هي الحال في تونس والجزائر ومصر في عام 2020 والتي شهدت انخفاضات ملحوظة (يمكن تبيّنها الانخفاض الكبير في درجات البلدان المتوسطة الدخل في الشكل أدناه). وكانت البحرين الدولة العربية الوحيدة التي تجاوزت المتوسط العالمي في عام 2020، ولكن، بما أن هذا المؤشر يغطي 107 بلدان فقط ويستثني العديد من البلدان الأقل نمواً، فإنّ هذا المتوسط تمثيلياً بشكل تام.

وقد احتُسب مؤشر درجات الاختبارات الموحدة على أساس الدرجات المحصّلة في اختبارات دولية مختلفة لمستوى الطلاب، وتم تحويلها إلى مقياس يتراوح بين 325 و650.

الشكل 61. لا تحقق بلدان المنطقة نتائج جيدة في درجات الاختبارات الموحدة

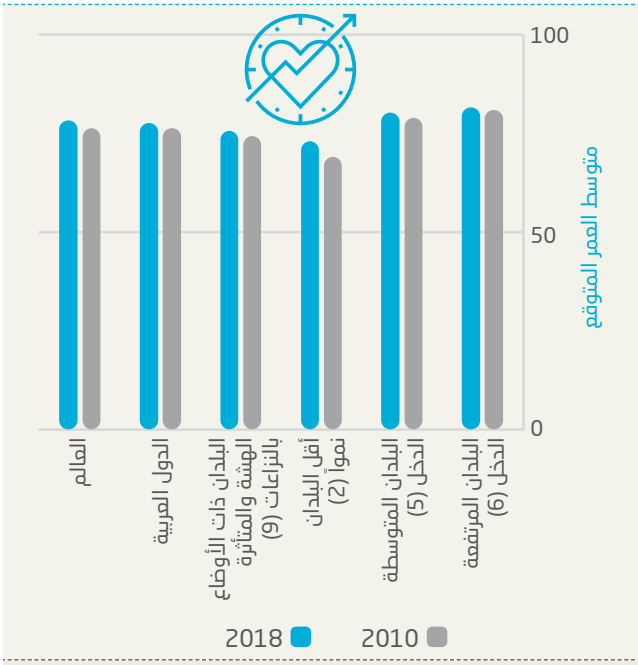


المصدر: World Bank, n.d.c؛ حسابات المؤلفين.

3. الناس يعيشون لفترة أطول لكن عبء المرض لا يزال مرتفعاً

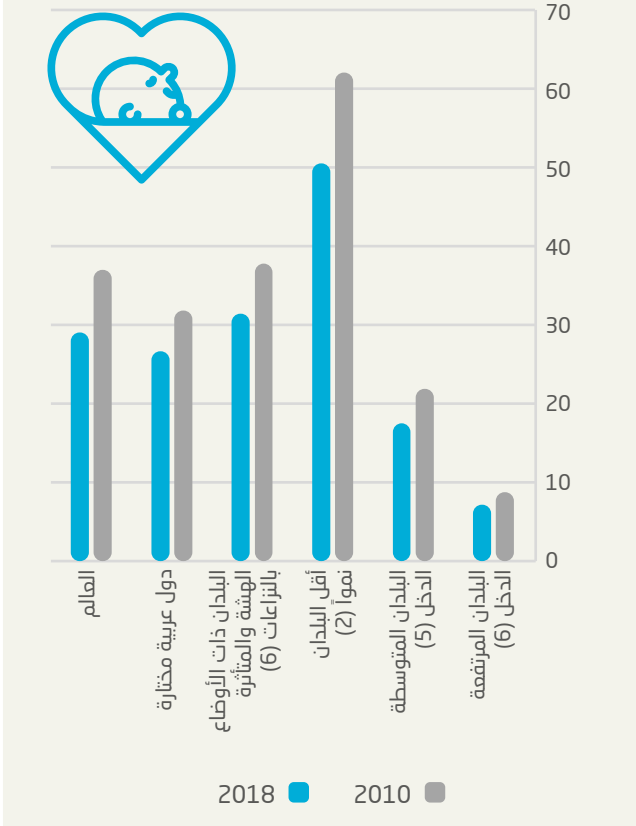
لقد تحسنت النتائج الصحية في جميع بلدان المنطقة في العقد الماضي. فمن عام 2010 إلى عام 2018، رفعت الدول العربية متوسط العمر المتوقع من 70.3 إلى 71.8 عاماً. وعلى الصعيد العالمي، ارتفع متوسط العمر المتوقع من 70.6 عاماً إلى 72.6 عاماً (الشكل 62). وتميل البلدان العربية المرتفعة الدخل إلى أن يكون لديها أعلى متوسط عمر متوقع، وفي طليعتها قطر، الدولة الوحيدة في المنطقة التي يزيد متوسط العمر المتوقع فيها عن 80 عاماً. أما أقل البلدان نمواً فهي على الطرف الآخر، إذ يبلغ متوسط العمر المتوقع فيها 63.5 عاماً. ومن بين 22 دولة عربية، لم تشهد سوى الجمهورية العربية السورية انخفاضاً في متوسط العمر المتوقع من عام 2010 إلى عام 2018. ووقعت أهم التحسينات في أقل البلدان نمواً، مثل جيبوتي، حيث ارتفع متوسط العمر المتوقع بمقدار 6.5 أعوام، والصومال، الذي اكتسب 3.1 أعوام إضافية في متوسط العمر. وكان المغرب البلد الوحيد المتوسط الدخل الذي حقق طفرة في متوسط العمر المتوقع بلغت أكثر من عامَين.

الشكل 62. يعيش الناس في جميع البلدان تقريباً فترة أطول



المصدر: World Bank, n.d.c؛ حسابات المؤلفين.

الشكل 63. الأطفال يحظون بفرصة أفضل للبقاء على قيد الحياة، معدل وفيات الرضع لكل 1000 ولادة



المصدر: World Bank, n.d.c؛ حسابات المؤلفين.

وقد تحسنت كذلك النتائج الصحية على مستوى المنطقة بالنسبة إلى الرضع والأطفال. فخفضت مجموعات البلدان كلها معدل وفيات الرضع فيها وعززت احتمال البقاء على قيد الحياة حتى عمر 5 سنوات. وحققت الدول العربية نتائج أفضل من المتوسطات العالمية في هذين المؤشرَين (الشكل 63). غير أن فروقات كبيرة تستمر بالبروز بين مجموعات البلدان، وذلك لأن أقل البلدان نمواً تحقق نتائج أسوأ بكثير من غيرها وذلك على الرغم من أنّ معدل وفيات الرضع فيها انخفض من 62 حالة وفاة لكل 1,000 مولود حي في عام 2010 إلى 51 حالة في عام 2018. أما البلدان المرتفعة الدخل فحققت أفضل أداء في هذا الصدد، مسجلة نسبة 7 وفيات لكل 1,000 مولود حي.

وقد أظهر معدل وفيات الأمهات نمطاً مماثلاً، إذ يتجاوز معدل وفيات الأمهات في أقل البلدان نمواً المعدّل المسجّل في مجموعات البلدان الأخرى بفارق لا يستهان به (الشكل 64). فقد سجلت البلدان الأقل نمواً 507 حالات وفاة لكل 100,000 مولود حي، أي حوالى 2.5 مرة أكثر من أقرب مجموعة تالية، وهي مجموعة البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات. مع ذلك، سجلت مجموعات البلدان الأربع كلها تحسناً في المؤشر عند احتسابها معاً، وذلك على الرغم من الانتكاسات الواقعة في عدد من البلدان. وفي المنطقة العربية مثلاً، ارتفع معدل وفيات الأمهات من 70 إلى 79 في العراق، ومن 23 إلى 29 في لبنان، ومن 53 إلى 72 في ليبيا.

وانخفض معدل الوفيات الناجمة عن أمراض القلب والأوعية الدموية والسرطان والسكري وأمراض الجهاز التنفسي المزمنة انخفاضاً كبيراً في المنطقة العربية خلال العقد الماضي، لكنه لا يزال مرتفعاً مقارنة ببقية العالم (الشكل 65). فمن بين 22 بلداً في المنطقة، حقق 19 بلداً تحسناً في هذا المجال، وذلك على العكس من حالة الجمهورية العربية السورية وليبيا واليمن، وكلها بلدان ذات أوضاع هشة ومتأثرة بالنزاعات. وشهدت البلدان المرتفعة الدخل أكبر انخفاض في معدل الوفيات منذ عام 2010، وقدره 5 نقاط مئوية.

انخفض معدل الوفيات كثيراً في المنطقة العربية خلال العقد الماضي

بسبب أمراض القلب والأوعية الدموية والسرطان والسكري وأمراض الجهاز التنفسي المزمنة

باستثناء البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات

4

4. تفاوت التقدم المحرز في مجال الحماية الاجتماعية

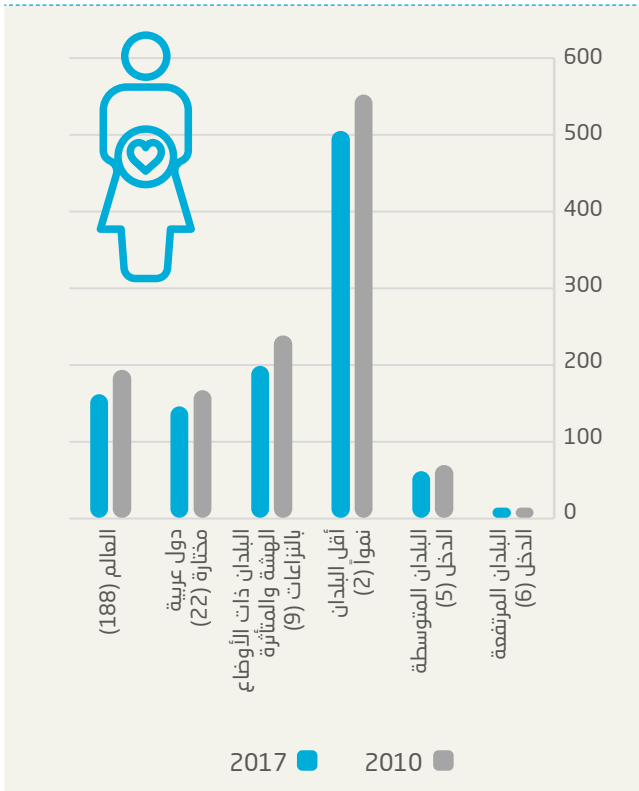
في عامَي 2010 و2018، كانت الدول العربية تحقق نتائج متساوية تقريباً مع بقية بلدان العالم لجهة انتشار نقص التغذية (الشكل 66). وشهدت جميع الدول التي لديها بيانات كافية، باستثناء العراق وموريتانيا، انخفاضاً خلال العقد الماضي. وصارت معدلات نقص التغذية الآن أقل من 5 في المائة في البلدان المرتفعة والمتوسطة الدخل. وتأتّى التحسن في البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات إلى حد كبير عن خفض السودان معدل نقص التغذية فيه إلى النصف تقريباً، من 22 في المائة إلى 12 في المائة. أما في موريتانيا، وهو البلد الوحيد من فئة أقل البلدان نمواً في العينة، فارتفع معدل انتشار نقص التغذية من 7 في المائة إلى 11 في المائة. ويسجل العراق أعلى معدل لانتشار نقص التغذية في المنطقة بنسبة 24 في المائة، وذلك وفقاً لأحدث البيانات المتاحة عن عام 2018.

وتفتقر مؤشرات الحماية الاجتماعية الأخرى إلى البيانات الكافية لتحليل التقدم المحرز خلال فترة محددة من الزمن، لذلك تستند النتائج إلى أحدث البيانات المتاحة وتفسيرها يحتاج إلى وضع هذه القيود في عين الاعتبار.

لا تغطي إعانات الإعاقة أكثر من 10 في المائة من السكان ذوي الإعاقات الشديدة في كل دولة من الدول العربية التي لديها بيانات متاحة (الشكل 67). أمّا معدلات معاشات التقاعد القانونية للأشخاص الذين هم في سن المعاش التقاعدي فمنخفضة أيضاً (الشكل 68) وتسجل متوسطاً قدره 37 في المائة، مقابل متوسط قدره 71 في المائة على الصعيد العالمي. غير أن المتوسط العالمي غير تمثيلي لأنه لا يشمل سوى 62 بلداً لديه بيانات متاحة، وتميل هذه البلدان إلى أن تكون بلداناً متقدمة النمو وثرية.

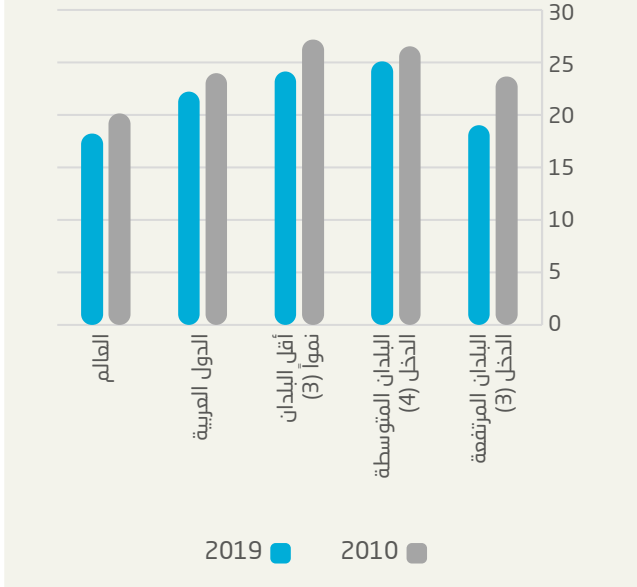
لا تغطي إعانات الإعاقة أكثر من 10 في المائة من السكان ذوي الإعاقات الشديدة في كل دولة من الدول العربية التي لديها بيانات متاحة.

الشكل 64. معدل وفيات الأمهات لا يزال مرتفعاً في أقل البلدان نمواً، وفيات الأمهات لكل 100,000 ولادة حية



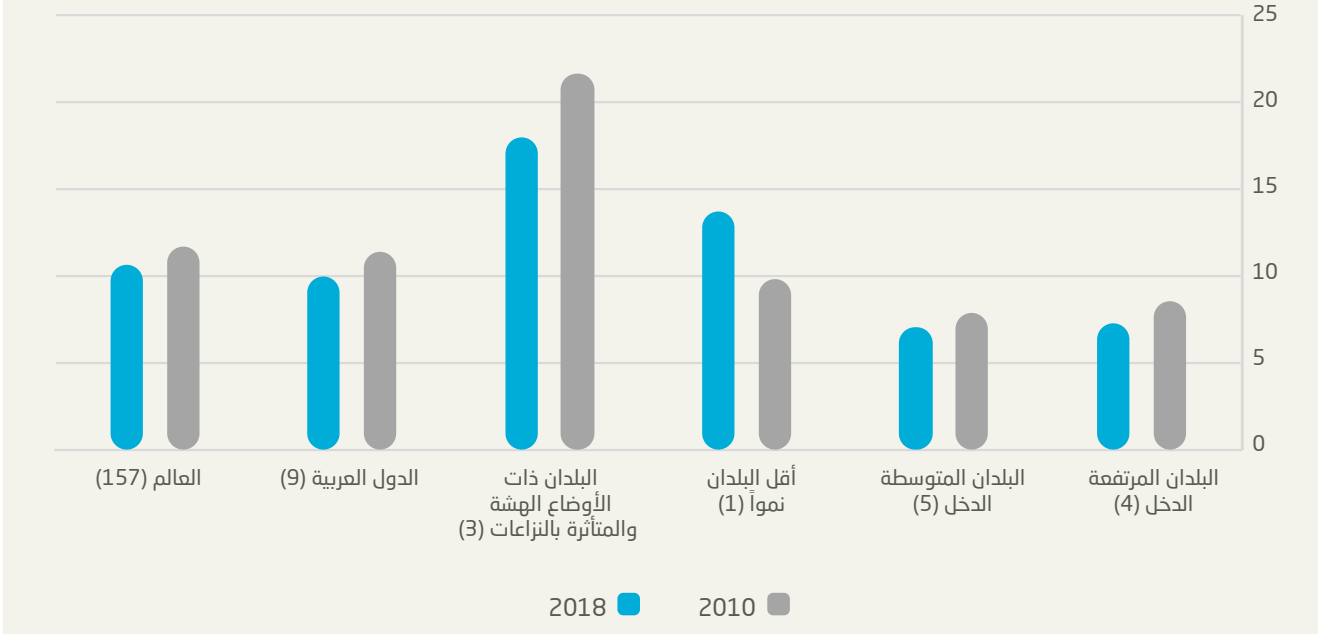
المصدر: World Bank, n.d.c؛ حسابات المؤلفين.

الشكل 65. معدلات الوفيات الناجمة عن الأمراض غير المعدية للأفراد بين 30 و70 عاماً انخفضت في المنطقة العربية لكنها لا تزال أعلى من المتوسط العالمي (نسبة مئوية)



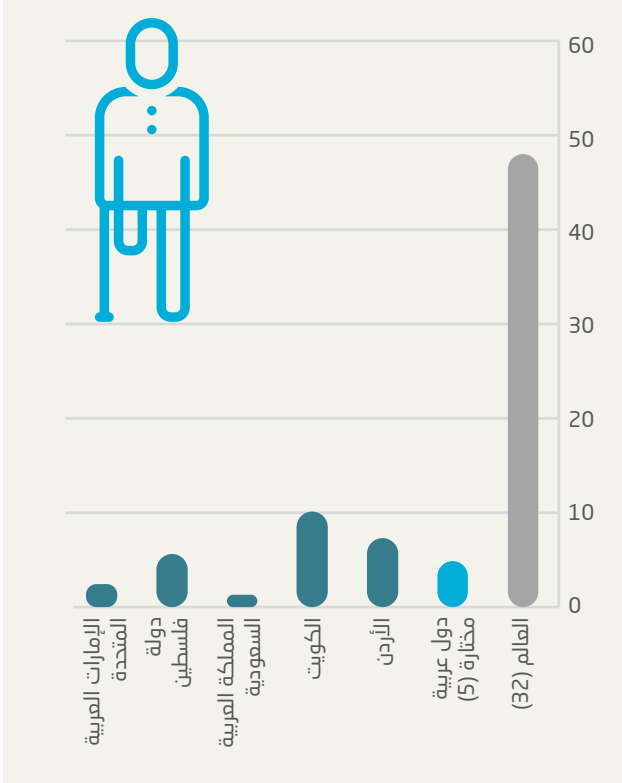
المصدر: World Bank, n.d.c؛ حسابات المؤلفين.

الشكل 66. انخفاض معدل انتشار نقص التغذية يوضح مدى انتشار الحماية الاجتماعية (بالنسبة المئوية)



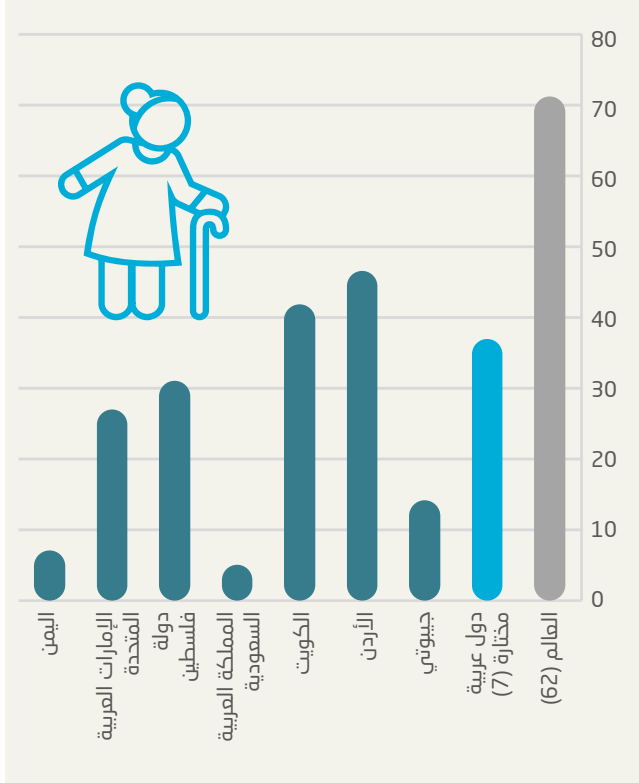
المصدر: World Bank, n.d.c؛ حسابات المؤلفين.

الشكل 67. انخفاض تغطية الإعانات للأشخاص ذوي الإعاقات الشديدة (نسبة مئوية)



المصدر: World Bank, n.d.c؛ حسابات المؤلفين.

الشكل 68. نسب قليلة فقط من كبار السن تحصل على معاش تقاعدي (نسبة مئوية)

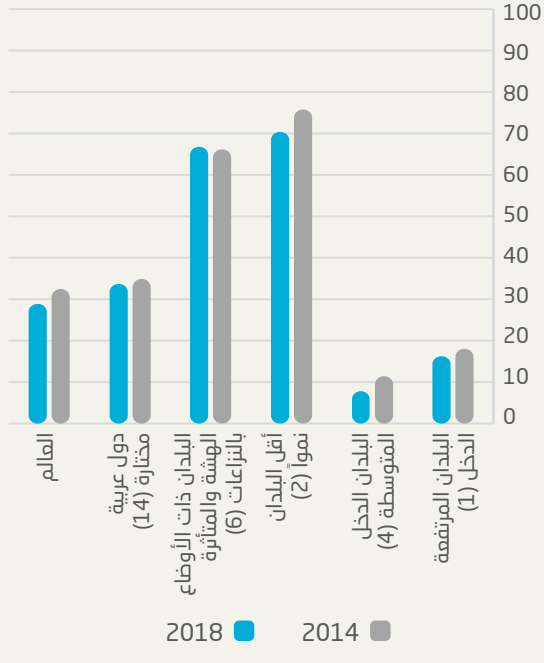


المصدر: World Bank, n.d.c؛ حسابات المؤلفين.

5. انخفاض عدد سكان الأحياء الفقيرة

في الفترة الممتدة من عام 2014 إلى عام 2018، خفضت معظم الدول العربية عدد سكان المناطق الحضرية الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة، وهذا ما يشير إلى تحسين في بُعد السكن والمرافق المجتمعية (الشكل 69). وسجلت البلدان المتوسطة الدخل أدنى معدلات التخفيض في هذا المجال، فكان المعدل أقل من 10 في المائة في تونس ومصر والمغرب، وذلك استناداً إلى أحدث البيانات. لكن في لبنان والصومال واليمن، سُجلت معدلات تزيد على 50 في المائة. سجل السودان أعلى نسبة على مستوى سكان الأحياء الفقيرة في المنطقة، حيث بلغت 88 في المائة، بعد أن كانت 92 في المائة في عام 2014. وشهدت الجمهورية العربية السورية بشكل خاص تضاعف معدلها مرتَين من 19 إلى 38 في المائة في غضون أربع سنوات فقط.

الشكل 69. تحسين السكن والمرافق المجتمعية أدى إلى خفض معدلات سكان المناطق الحضرية في الأحياء الفقيرة



المصدر: World Bank, n.d.c؛ حسابات المؤلفين.

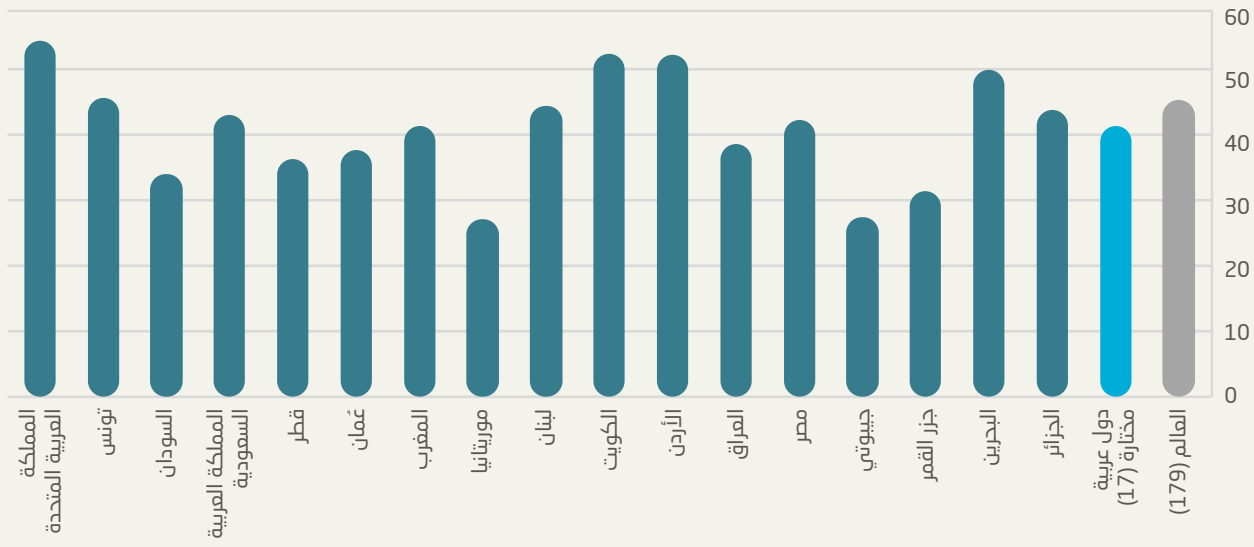
ملاحظة: كانت البيانات متاحة في 13 دولة عربية. وقد تطلب حساب البيانات المجمعة للمنطقة وفئات الدخل معلومات عن حجم سكان المناطق الحضرية. لكن هذه المعلومات كانت متاحة لثمانية بلدان فقط. ولإظهار أكبر عدد ممكن من البلدان، استُخدم مجموع عدد السكان كبديل عن عدد سكان المناطق الحضرية، مرجحة على هذا المقياس. وكان مجموع عدد السكان مرتبطاً بنسبة 0.95 مع سكان المناطق الحضرية في البلدان التي تتوفر فيها هذه البيانات.

6. تفاوت الأداء في مجال حماية البيئة

يستند دليل الأداء البيئي إلى 32 مؤشراً تغطي مجموعة متنوعة من القضايا البيئية. على الصعيد العالمي، يتراوح الدليل بين قيمة قصوى قدرها 82.5 للدانمرك، وقيمة دنيا تبلغ 22.6 في ليبريا. أما المتوسط في المنطقة العربية فبلغ 42.2، أي أقل بقليل من المتوسط العالمي البالغ 43.6 (الشكل 70). وتمثلت الدول العربية الأفضل أداء بشكل أساسي في البلدان المرتفعة الدخل، مثل الإمارات العربية المتحدة والبحرين والكويت، والتي حصلت على درجات تزيد عن 50. غير أن بعض البلدان المرتفعة الدخل، مثل عُمان وقطر، حصلت على درجات أقل بكثير. وكان أداء البلدان المتوسطة الدخل عموماً قريباً من المتوسط الإقليمي، باستثناء الأردن الذي كان قد سجل أحد أهم الإنجازات في المنطقة على الصعيد البيئي. أما أدنى الدرجات فسجلتها أقل البلدان نمواً والبلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات، بما في ذلك جزر القمر وجيبوتي والسودان وموريتانيا.

يستند دليل الأداء البيئي إلى 32 مؤشراً تغطي مجموعة متنوعة من القضايا البيئية. المتوسط في المنطقة العربية بلغ 42.2، أي أقل بقليل من المتوسط العالمي البالغ 43.6.

الشكل 70. المنطقة متخلفة قليلاً عن بقية دول العالم في دليل الأداء البيئي، 2018



المصدر: Earth Data, n.d؛ حسابات المؤلفين.

ب. كفاءة الإنفاق الاجتماعي: ما هي وضعية المنطقة العربية مقارنةً بسائر مناطق العالم؟

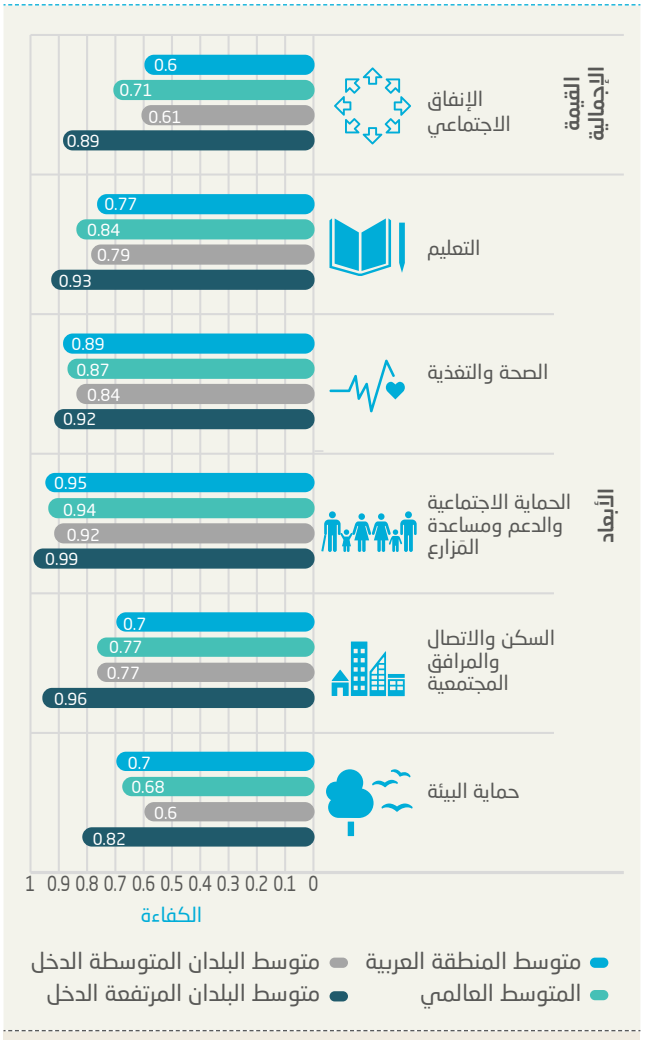
تؤكد الآثار التنموية المتفاوتة لأشكال الإنفاق الاجتماعي العام في المنطقة العربية على الحاجة إلى النظر من جديد في كفاءة هذا الإنفاق. إنّ التقييم المعتمد هنا يستند إلى مؤشرات المدخلات والمخرجات، وهو يدل على وجود مجال كبير للتحسين ورفع الكفاءة على مستوى تخصيص الأموال واستخدامها في برامج الإنفاق الاجتماعي في المنطقة. واختيار طريقة التقدير وكذلك اختيار مجموعة المؤشرات التي تستعمل في القياس مهمان جداً في هذه العملية التقييمية، وذلك نظراً إلى الروابط المفاهيمية بين البيانات المتاحة، ووجود بعض القيود التي تحول دون الوصول إلى المعلومات المطلوبة في بعض البلدان، وهو ما يحتّم أن يكون تقدير الكفاءة مقتصراً على مؤشرات أداء مختارة تسمح بالمقايسة بين بلدان المنطقة ومع سائر مناطق العالم[135].

وكمقياس لأداء إجمالي الإنفاق الاجتماعي، يستخدم التقرير دليل التنمية البشرية المعدل بعامل عدم المساواة والذي يُعدّ أداة قياس واسعة النطاق لمستوى رفاه الإنسان[136].

ويقيس هذا الدليل إنجازات البلد في مجالات التعليم والصحة والدخل، وكذلك مدى توزع هذه المجالات بالتساوي بين السكان. وبطبيعة الحال، فإنّ قيمة هذا الدليل المعدّل هي نفسها قيمةَ دليل التنمية البشرية فيما لو كانت معايير المساواة محقّقة بالكامل، ولكنها في الواقع تقلّ عنه كلّما ارتفعت مؤشرات عدم المساواة. وتصحح برامج الإنفاق الاجتماعي العام الموجهة توجيهاً جيداً الاختلالات في المجتمع وفي وصول مختلف شرائحه إلى الخدمات الأساسية بعدالة وإنصاف، وتحسّن كذلك مستوى الإنجازات العامة في مجال التنمية البشرية، بما في ذلك التعليم والصحة والدخل. ويناقش هذا الفصل في قسم لاحق منه الترابط بين مقاييس الأداء. وبشكل عام، يمكن القول إن الكفاءة الإجمالية للإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية (البالغ 0.61) أدنى من المتوسط العالمي (0.71)، وأدنى من المتوسط في البلدان المرتفعة الدخل (0.89) بين عامَي 2016 و2018 بناء على النموذج (الشكل 71). وتظهر أوجه عدم كفاءة رئيسية في النفقات على التعليم والسكن والبيئة.

4

الشكل 71. انخفاض كفاءة الإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية مرده إلى عدم الكفاءة في الإنفاق على التعليم والسكن والبيئة



المصدر: Gaska and others, 2021.

وقد تبين من حساب درجات كفاءة الإنفاق الاجتماعي العام في 9 دول عربية أن 7 دول منها أقل كفاءة من المتوسط العالمي، فدرجاتها أدنى بنحو 15 في المائة في المتوسط. وهذا يؤدي إلى خسارة لا تقل عن 30 مليار دولار أو حوالى 4 في المائة من مجموع الناتج المحلي الإجمالي للبلدان السبعة (الجدول 4). وتتراوح خسارة الكفاءة بين حوالى 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في السودان ولبنان، وأكثر من 5 في المائة في مصر. وبعض البلدان في المنطقة، مثل دولة فلسطين وعُمان، أكثر كفاءة بشكل عام من المتوسط العالمي.

وتسجل البلدان العربية درجات كفاءة أدنى بكثير من المتوسط العالمي في مجال الإنفاق على التعليم. فهي

تبين من حساب درجات كفاءة الإنفاق الاجتماعي العام في 9 دول عربية أن 7 دول منها أقل كفاءة من المتوسط العالمي، فدرجاتها أدنى بنحو 15 في المائة في المتوسط. وهذا يؤدي إلى خسارة حوالى 4 في المائة من مجموع الناتج المحلي الإجمالي للبلدان السبعة.

تحقق سنوات دراسة متوقعة أقل من نظيراتها على الصعيد العالمي مقارنة بمستويات الإنفاق، ويبلغ متوسط الكفاءة للإنفاق الإجمالي على التعليم في المنطقة 0.77 مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 0.84. أما بالنسبة إلى مكونات الإنفاق على التعليم، فتحقق البلدان العربية أداء أفضل، لا سيما في ما يتعلق بالإنفاق على التعليم الابتدائي والثانوي. فقد بلغت الكفاءة الإقليمية في المنطقة العربية 0.94 مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 0.92. لكن الكفاءة في التعليم العالي أدنى من المتوسط العالمي (الشكل 72).

وقد تمكنت البلدان العربية من الوصول إلى تحقيق معدّلات جيّدة نسبيّاً على مستوى نسبة التلاميذ إلى المعلمين، وذلك نظراً إلى مستوى إنفاقها العام على التعليم. غير أن تمويل التعليم الخاص يؤثر على هذه النتائج، فهو يسمح بتحقيق درجات كفاءة عالية على الرغم من انخفاض الإنفاق العام. وتتمثل إحدى نقاط الضعف الشديد في الإنفاق على البحث والتطوير في مجال التعليم، حيث تسجل البلدان العربية مستويات كفاءة أدنى بكثير من المتوسطات العالمية ومتوسطات البلدان المتوسطة الدخل ومتوسطات البلدان المرتفعة الدخل.

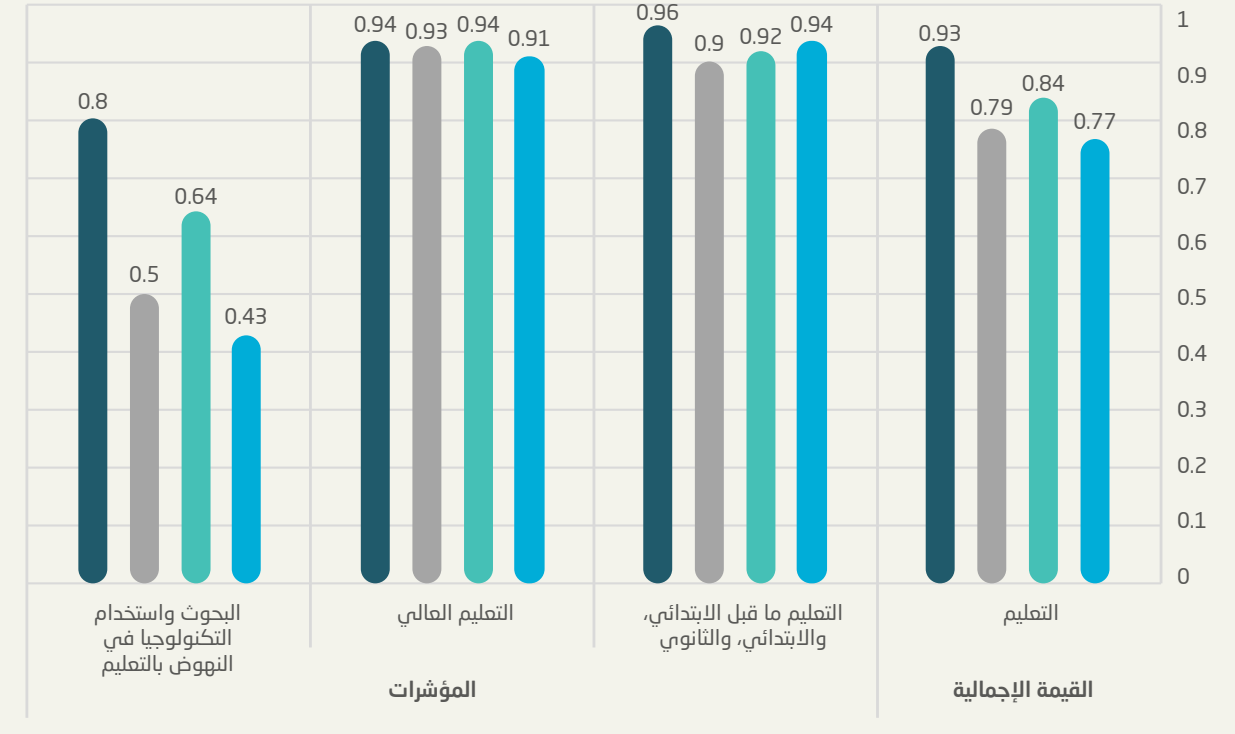
الجدول 4. البلدان العربية تخسر مليارات الدولارات بسبب ضعف كفاءة الإنفاق الاجتماعي، 2019

	درجة الكفاءة	فجوة الكفاءة مقارنة بالمتوسط العالمي (النسبة المئوية)	الخسارة الناتجة عن ضعف الكفاءة (بمليارات الدولارات)	نسبة الخسارة الناتجة عن ضعف الكفاءة إلى الناتج المحلي الإجمالي (نسبة مئوية)
مصر	0.44	-37.7	-18.92	-5.20
العراق	0.52	-26.4	-4.77	-2.82
الأردن	0.64	-10.2	-0.60	-1.36
لبنان	0.62	-12.5	-0.27	-0.97
المغرب	0.41	-42.1	-4.71	-4.10
السودان	0.46	-35.3	-0.23	-0.67
تونس	0.57	-19.2	-1.20	-2.83
عُمان	0.78	10.3	0.00	0.00
دولة فلسطين	0.98	37.8	0.00	0.00
الدول العربية (مجموع)	0.60	-15.0	-30.70	-3.70

المصدر: Gaska and others, 2021.

ملاحظة: إن اختيار المؤشر وارتباطه بمخرجات أو نتيجة مدفوعة جزئياً بالتحليل المفاهيمي وجزئياً عن طريق تغطية البيانات. على سبيل المثال، مقياس أداء نفقات التعليم المتعلقة بجودة التعليم غير متاح للأسف أو غير مناسب لمثل هذه التقييمات. لذلك، تم أخذ نسبة المدرسين إلى التلميذ كمؤشر للإشارة إلى أن الإنفاق العام الأعلى على التعليم من شأنه أن يحسن نسبة المعلمين إلى التلميذ، مما يحسن جودة التعليم بشكل عام. وبالمثل، فإن المؤشرات مثل معدل الفقر، وفجوة الفقر، وتغطية مزايا الحماية الاجتماعية للأطفال، تعتبر بالغة الأهمية لتقييم الكفاءة ولكنها تفتقر إلى البيانات الكافية. للتحقق من المتانة، تمت مناقشتها في المربع 5.

الشكل 72. كفاءة الإنفاق على التعليم في المنطقة تنخفض بسبب أوجه عدم الكفاءة في التعليم العالي والبحث والتطوير في مجال التعليم واستخدام التكنولوجيا

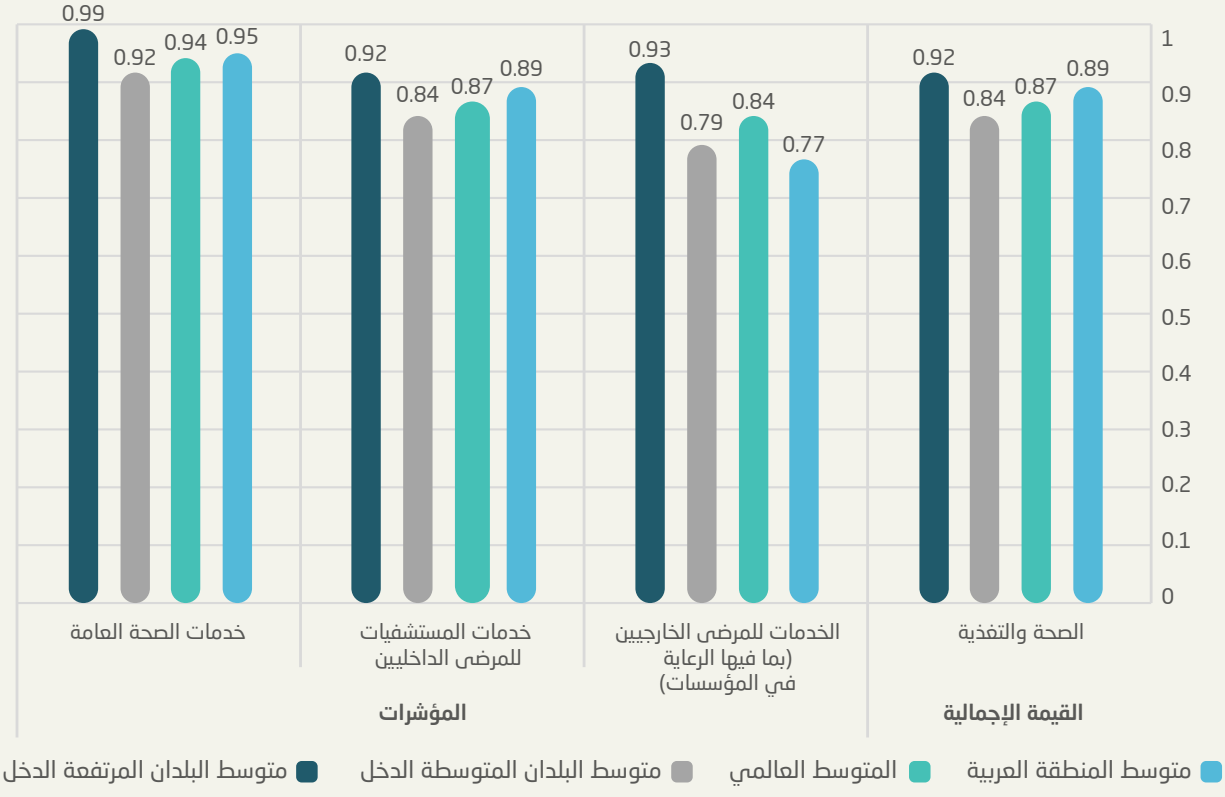


المصدر: Gaska and others, 2021.

وتتسم البلدان العربية بتحقيق مستوى جيد من الكفاءة في تحويل النفقات الصحية إلى نتائج صحية أفضل، وذلك كما يظهر في متوسط العمر المتوقع الإجمالي. فكفاءة النفقات الصحية في البلدان العربية تبلغ 0.89، وهي أعلى بقليل من المتوسط العالمي البالغ 0.87 (الشكل 73). ويرجع ذلك في الغالب إلى درجات الكفاءة التي تتجاوز المتوسط في الإنفاق على الخدمات للمرضى الخارجيين (0.86 مقابل 0.85)، والإنفاق على الصحة العامة (0.96 مقابل 0.95). أما بالنسبة إلى الإنفاق على الخدمات للمرضى الداخليين فهو متساوق مع معدّل الكفاءة العالمي البالغ 0.96. غير أن أحد أوجه محدودية قياس درجات الكفاءة الصحية في المنطقة يتمثل في أنها تشمل النفقات الصحية الحكومية فقط، ولكن، غالباً ما يموّل الإنفاق على الخدمات للمرضى الخارجيين والصحة العامة من خلال الإنفاق من الأموال الخاصة. وقد ارتفع هذا الإنفاق الأخير في المنطقة من 43 دولاراً للفرد الواحد في عام 2000 إلى 103 دولارات في عام 2018.

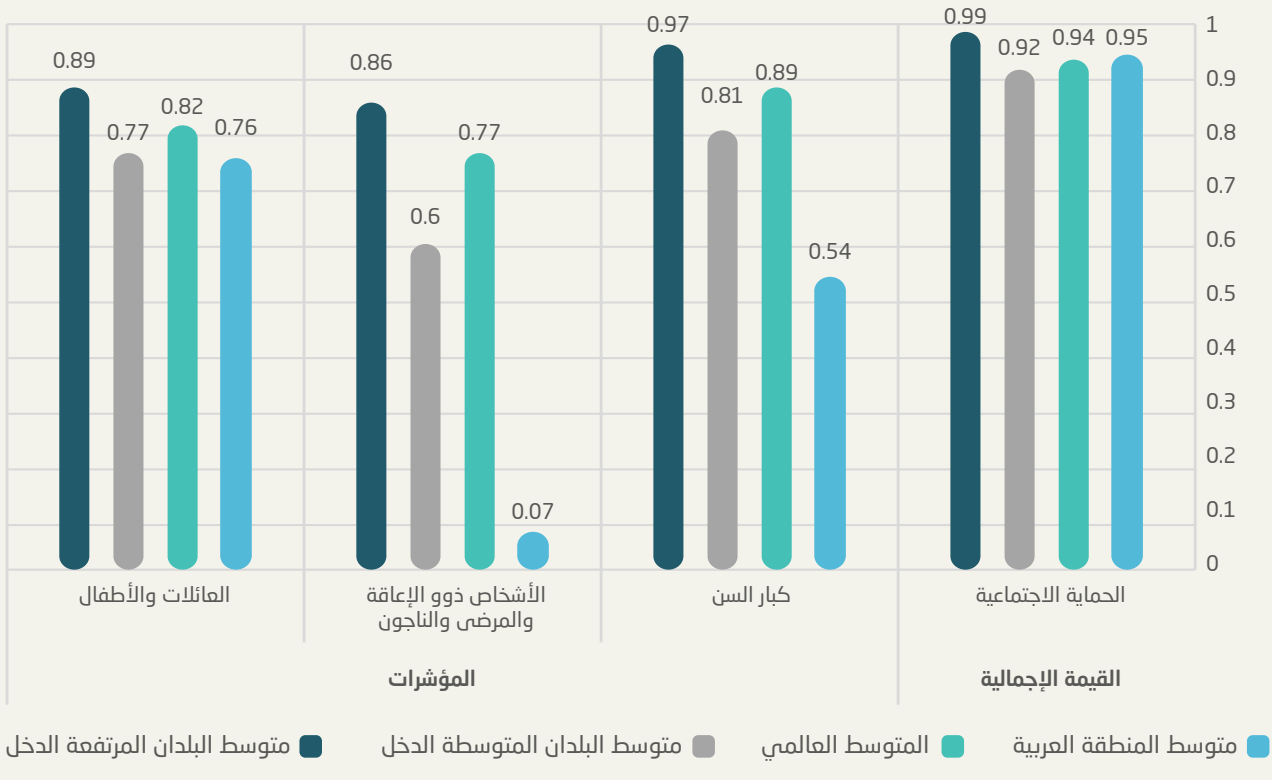
إنّ الكفاءة الإجمالية للإنفاق على الحماية الاجتماعية في البلدان العربية جيدة نسبياً إذا ما قيست وفق معيار نقص التغذية (الشكل 74). فتكاد الدرجات في البلدان العربية أن تتساوى مع المتوسط العالمي. غير أن الوضع يبدو أسوأ بكثير بالنسبة إلى فئات فرعية مختلفة من الإنفاق على الحماية الاجتماعية. فبالنسبة إلى النفقات الموجهة إلى كبار السن، يبلغ متوسط درجة الكفاءة في المنطقة 0.54 فقط مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 0.89. وعلى الرغم من الإنفاق المتزايد على إعانات الشيخوخة، فإنّ نسبة الأشخاص الذين تجاوزوا سن التقاعد القانوني المشمولين في الإعانات لا تزال منخفضة جداً. والأسوأ من ذلك هو تغطية إعانات الإعاقة التي تصل إلى نسبة صغيرة جداً من السكان ذوي الإعاقة وهي أقلّ بكثير من المتوسّط العالمي. أما كفاءة الإنفاق على إعانات الأسر (حيث يتمثل مؤشر النتائج في انتشار فقر الدم بين النساء في سن الإنجاب) فتبلغ 0.76 مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 0.82.

الشكل 73. كفاءة الإنفاق الصحي في المنطقة أعلى من المتوسط العالمي، لكنها لا تعكس المستويات العالية للإنفاق من الأموال الخاصة



المصدر: Gaska and others, 2021.

الشكل 74. كفاءة الإنفاق على الحماية الاجتماعية جيدة نسبياً في الإجمال، لكنها متخلفة في عدة فئات فرعية



المصدر: Gaska and others, 2021.

ملاحظة: درجات الكفاءة للمكونات ليست المجموع الإجمالي. انظر الملاحظة الواردة في الجدول 3 من الفصل للحصول على شرح.

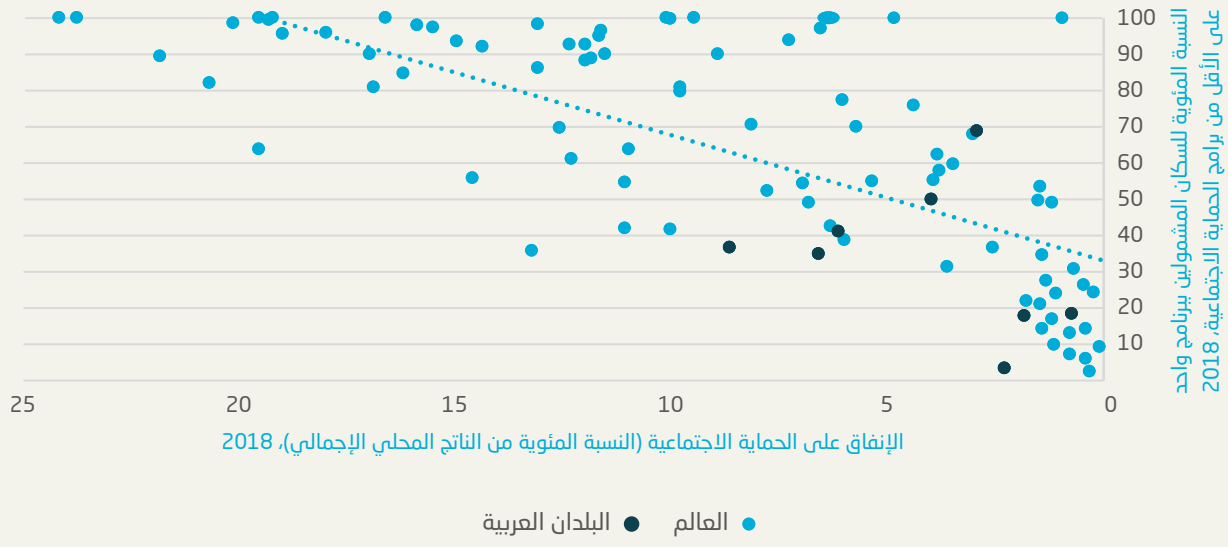
الإطار 5. المدفوعات من الأموال الخاصة وتحقق الإنصاف

ينبغي أن تترك برامج الحماية الاجتماعية آثاراً مباشرة على مسار الحد من الفقر. بالتالي، فإن مقياس الأداء المثالي لكفاءة النفقات على الحماية الاجتماعية هو «معدل الفقر» (يُحدّد الفقر الناجم عن انخفاض الدخل استناداً إلى خطوط الفقر الدولية أو معدلات الفقر المتعددة الأبعاد). ولكن تفاوت طبيعة البيانات المتاحة بين البلدان واختلاف الفترات الزمنية التي جُمعت خلالها لا يساعدان على تقدير كفاءة الإنفاق على الحماية الاجتماعية بصورة دقيقة. ونظراً إلى محدودية هذه المقاييس في رصد معدلات الفقر الواقعية في الدول العربية، فإنّ استخدامها في تحليل الكفاءة يصبح أمراً مشكوكاً فيه. ولا يمكن إجراء مقارنة بين البلدان عبر مقارنة المقاييس الوطنية للفقر (المستندة إلى خطوط الفقر الوطنية)، وبالتالي، فهي أيضاً غير مناسبة لتحليل كفاءة الإنفاق بين البلدان.

والنسبة المئوية للسكان المشمولين بإعانات الحماية الاجتماعية، التي تنشرها منظمة العمل الدولية، هي مؤشر آخر يجب أخذه في عين الاعتبار عند تقييم الكفاءة، وذلك على الرغم من أنها لا تقدم معلومات عن الفقر الناجم عن انخفاض الدخل أو الفقر المتعدد الأبعاد. وفي العموم، يظهر ترابط إيجابي بين الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، والنسبة المئوية للسكان المشمولين ببرنامج واحد على الأقل من برامج الحماية الاجتماعية (الشكل ألف). وتحقق بعض البلدان، مثل سنغافورة وكازاخستان، تغطية بنسبة 100 في المائة بواسطة إنفاق ضئيل جداً، ويمكن ردّ ذلك إلى نجاح هاتين الدولتين في تحديد السكان المستهدفين من برامج الحماية الاجتماعية بدقة. ولكن، بما أن منهجية تحديد السكان المستهدفين تختلف من بلد إلى آخر، فإن استخدام «أفضل البلدان أداءً» كمعيار مرجعي في المقارنة سيكون موضع شك أيضاً. ويصير بالتالي تفسير درجات الكفاءة باستخدام مؤشر تغطية الحماية الاجتماعية أمراً صعباً.

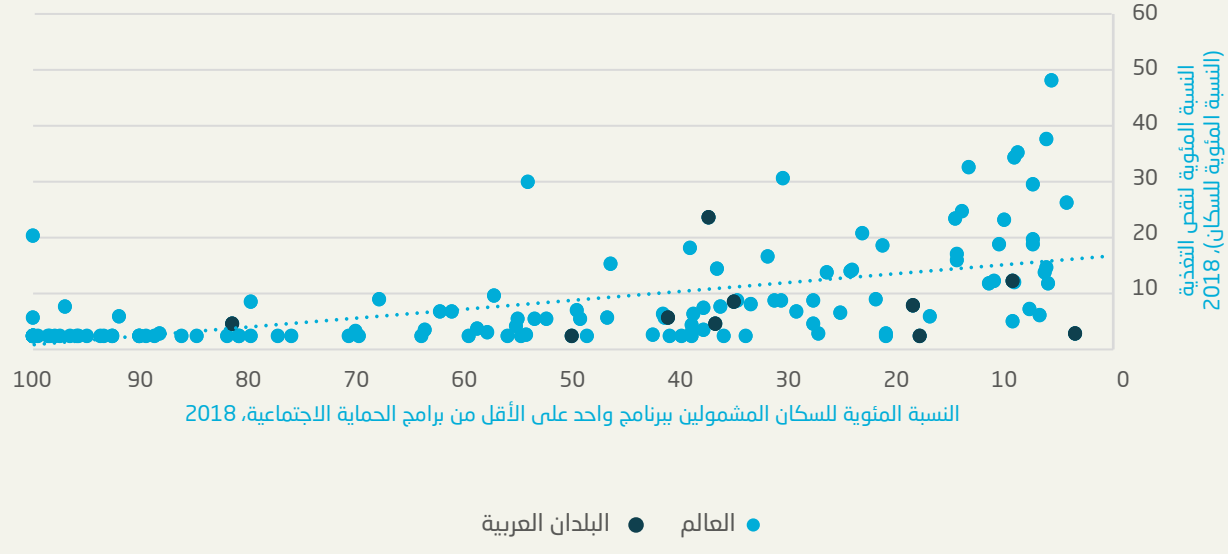
4

الشكل ألف: العلاقة بين الإنفاق على الحماية الاجتماعية ومعدلات تغطية الحماية الاجتماعية

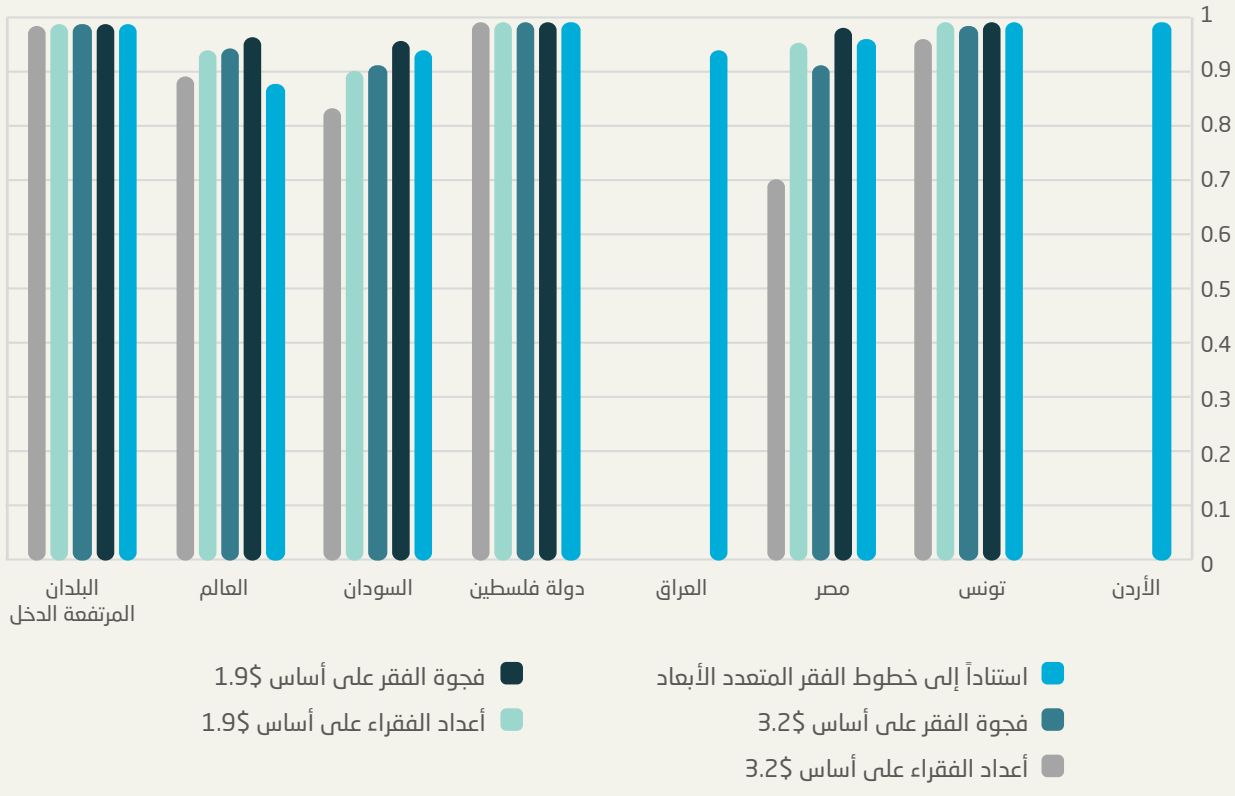


لكن استخدام بيانات انتشار حالة نقص التغذية بوصفها مؤشراً يقيس نتائج النفقات الحماية الاجتماعية يؤدّي إلى التغلب على القيود التي تصاحب اللجوء إلى المؤشرات الأخرى المبيّنة، فهو مؤشّر نتائج واضح ولديه تغطية وطنية على مستوى البيانات. وتشير أدلة كثيرة إلى أن نقص التغذية هو مظهر مباشر من مظاهر الفقر. ويرتبط نقص التغذية ارتباطاً سلبياً بتغطية الحماية الاجتماعية، بما أن البلدان ذات التغطية الأعلى تميل إلى تسجيل معدلات أدنى في نقص التغذية (الشكل باء). ومع أن المؤشر ليس مثالياً في القياس المباشر لنتائج الإنفاق على الحماية الاجتماعية، فإنّه يمكن استخدامه لحساب درجات الكفاءة في 9 بلدان في المنطقة (الشكل جيم).غير أن النتائج (مثل قياس نقص التغذية أو الفقر) لديها كذلك روابط مع مؤشرات أخرى وقد تؤثر أيضاً على النتيجة النهائية لتقييم كفاءة الإنفاق خلال الفترة التي يجري فيها القياس.

الشكل باء: العلاقة بين معدلات نقص التغذية ومعدلات تغطية الحماية الاجتماعية

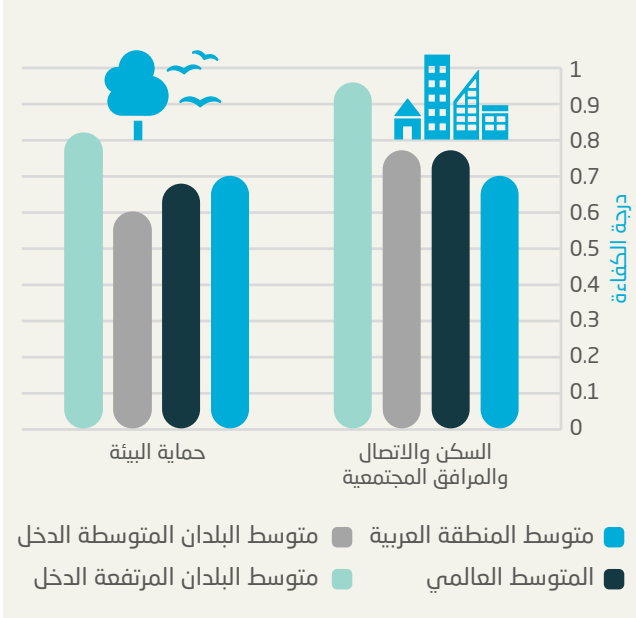


الشكل جيم: درجات الكفاءة استناداً إلى مؤشرات مختلفة مرتبطة بالنفقات على الحماية الاجتماعية، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: حسابات المؤلفين، استناداً إلى World Bank, n.d.e؛ ESCWA, 2015.

الشكل 75. المنطقة تحقق أداء جيداً في كفاءة الإنفاق على حماية البيئة، وبدرجة أقل في كفاءة الإنفاق على السكن



المصدر: Gaska and others, 2021.

وفي مجال حماية البيئة، واستناداً إلى دليل الأداء البيئي، يبلغ متوسط كفاءة البلدان العربية 0.70، أي أنه أعلى من المتوسط العالمي البالغ 0.68. لكن الكفاءة في المنطقة العربية أدنى في مجال السكن، إذ تبلغ 0.70 مقابل 0.77 عالمياً، وذلك استناداً إلى قياس نسبة سكان المناطق الحضرية الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة (الشكل 75).

حتى الدول التي لا تستطيع تحمل مستويات عالية من الإنفاق الاجتماعي، بسبب الرصيد المالي السلبي، يمكن أن تكون فعالة.

ج. كفاءة مختلف الأبعاد وإسهامها في رفع الكفاءة الإجمالية للإنفاق الاجتماعي

تستند الكفاءة الإجمالية في الإنفاق الاجتماعي إلى الكفاءة في مختلف الأبعاد، مثل التعليم والصحة والحماية الاجتماعية والسكن وحماية البيئة. في المقابل، تُستمد الكفاءة في كل قطاع من مختلف المكونات التي يتشكّل منها. ويتجلى ذلك هنا من خلال تفكيك الإنفاق على التعليم والصحة والحماية الاجتماعية (حيث البيانات عن المكونات الفرعية للإنفاق متاحة).

في المتوسط، تسهم كفاءة الإنفاق على الحماية الاجتماعية والتعليم والصحة في جميع بلدان العينة إسهاماً كبيراً في الكفاءة الإجمالية للإنفاق الاجتماعي. والحماية الاجتماعية متقدمة قليلاً في هذا الصدد، تليها الصحة، فالتعليم، في حين لا يقدم السكن وحماية البيئة مساهمة ذات دلالة إحصائية.

وعلى نطاق الخدمات الاجتماعية كلها، يمارس الإنفاق في مرحلة التعليم الابتدائي والثانوي أكبر تأثير على الكفاءة الإجمالية. فمن شأن زيادة بنسبة 1 في المائة في كفاءة في هذه الفئة أن تترجم إلى زيادة بنسبة 0.38 في المائة في كفاءة إجمالي الإنفاق على التعليم. ويلي ذلك التعليم العالي والبحث والتطوير في مجال التعليم. أما في النفقات الصحية فتحسين الكفاءة في فئة واحدة ليس له سوى تأثير محدود على الكفاءة الإجمالية. لكن النفقات الصحية للمرضى الداخليين تقدم أكبر مساهمة. وفي ما يتعلق بالحماية الاجتماعية، تُحدث إعانات الشيخوخة فرقاً مهماً، في حين لا تترجَم التحسينات في الفئات الأخرى إلى تغيرات جوهرية.

وقد أدى تفكيك الكفاءة على المستوى القُطري إلى تقييم دوافع التغيرات في الكفاءة في محطتَين زمنيتَين، بمتوسط ثلاث سنوات حوالى عام 2013، ومتوسط ثلاث سنوات حوالى عام 2018، وذلك بالنسبة إلى النفقات الإجمالية وإلى نفقات التعليم والصحة. وفي المنطقة العربية، لا يملك سوى الأردن وتونس ومصر والمغرب ما يكفي من البيانات لتتبع الروابط بين التغيرات في الكفاءة الإجمالية للإنفاق الاجتماعي بين عامَي 2013 و2018. وتنتج الآثار الإيجابية الأكثر وضوحاً من التغيرات في كفاءة الإنفاق على التعليم، كما هي الحال في مصر والمغرب[137]. أما تأثير العوامل الأخرى فطفيف نسبياً. وتبرز الحاجة إلى مزيد من الأبحاث لفهم كيفية ارتباط الكفاءة بالتغيرات في مكونات محددة للإنفاق.

د. أثر السياق

يمكن لعدة عوامل مرتبطة بالسياق القُطري أن تحدد كفاءة الإنفاق الاجتماعي. على الصعيد العالمي، العلاقة بين الكفاءة الإجمالية وبين مجموع الإنفاق كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي هي علاقة إيجابية، وإن لم تكن قوية جداً. وفي الشكل 76 (أ)، تشير مجموعة واضحة من البلدان ذات الكفاءة العالية في الزاوية اليمنى العليا إلى أن معظم البلدان التي تتجاوز نفقاتها الاجتماعية حوالى 25 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي تتسم بالكفاءة النسبية. غير أن البيانات لا تؤكد إلا جزئياً الفكرة القائلة لأن البلدان التي تتمتع بحيز مالي أكبر من المرجح أن تكون أكثر كفاءة. فلا يفسر الحيز المالي سوى 9 في المائة تقريباً من التباين الإجمالي بين البلدان. وحتى الدول التي لا تستطيع تحمل مستويات عالية من الإنفاق الاجتماعي، بسبب الرصيد المالي السلبي، يمكن أن تكون فعالة (الشكل 76 (ب)). ودولة فلسطين مثال على ذلك، حيث تجاوزت درجة الكفاءة الإجمالية 97 في المائة مع أن مجموع الإنفاق الاجتماعي العام يبلغ 4.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي فقط.

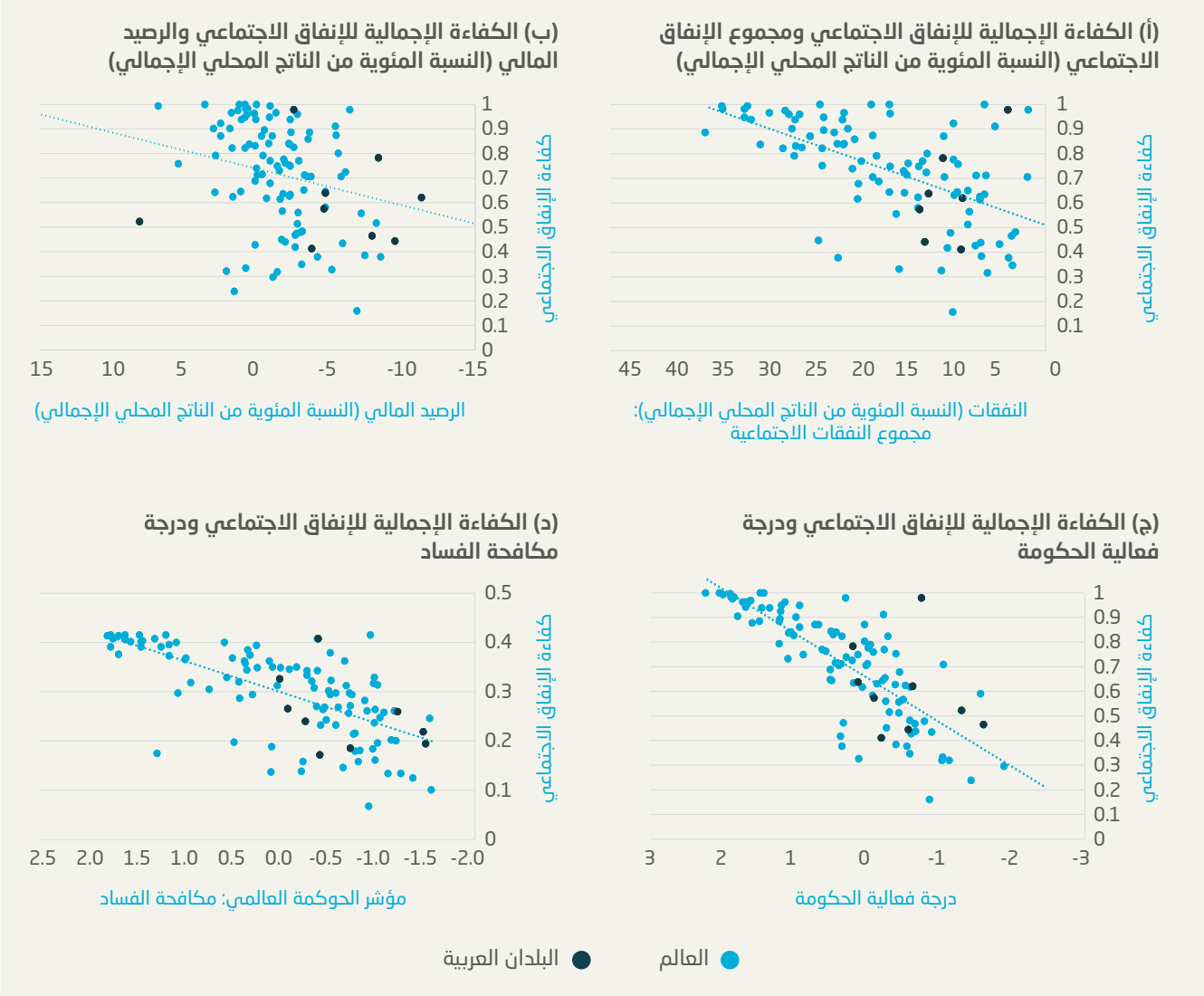
وبالمقارنة مع الرصيد المالي أو مجموع الإنفاق الاجتماعي، تنجح درجة فعالية الحكومة (استناداً إلى مؤشرات الحوكمة العالمية) في التنبؤ بشكل أفضل بالكفاءة الإجمالية[138].

ويرتبط مؤشر الحوكمة العالمي بشأن مكافحة الفساد ارتباطاً إيجابياً ومتيناً بدرجة الكفاءة (الشكل 76 (ج))، لكنه أقل متانة من مؤشر فعالية الحوكمة (الشكل 76 (د)).

وترتبط الكفاءة ارتباطاً ضعيفاً بالإنفاق القطاعي (الشكل 77). وأهم ارتباط هو ذلك الذي يمكن ملاحظته على مستوى الحماية الاجتماعية، حيث يفسر الإنفاق القطاعي هنا 22 في المائة من الفروقات في درجات الكفاءة بين البلدان. ولكن، لم تبرز أي علاقة مهمة بين الرصيد المالي وبين الكفاءة القطاعية. وهذا يشير إلى أن عوامل أخرى، غير المتغيرات المالية، تحدد درجات الكفاءة في التعليم والصحة والحماية الاجتماعية وحماية البيئة.

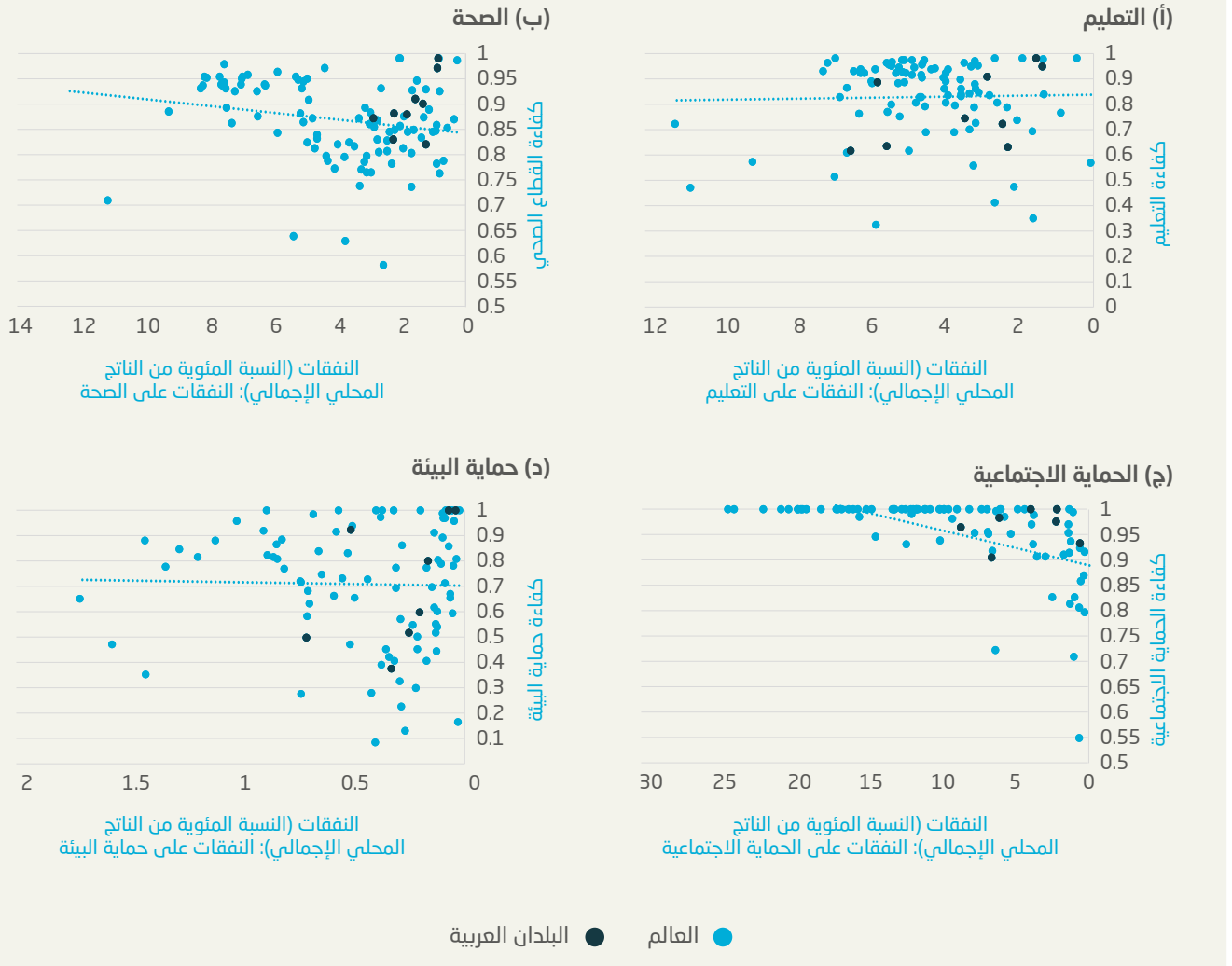
كما هي الحال بالنسبة إلى إجمالي الإنفاق الاجتماعي، ترتبط الكفاءة على المستوى القطاعي ارتباطاً إيجابياً بفعالية الحكومة.

الشكل 76. الكفاءة الإجمالية للإنفاق الاجتماعي ترتبط بعدة متغيرات خاصة بالمالية والحوكمة



المصادر: حسابات المؤلفين استناداً إلى Gaska and others, 2021 وقاعدة بيانات مؤشرات الحوكمة العالمية.

الشكل 77. القطاعات منفردة تبين وجود علاقة محدودة بين كفاءة الإنفاق وبين كميته، باستثناء الحماية الاجتماعية

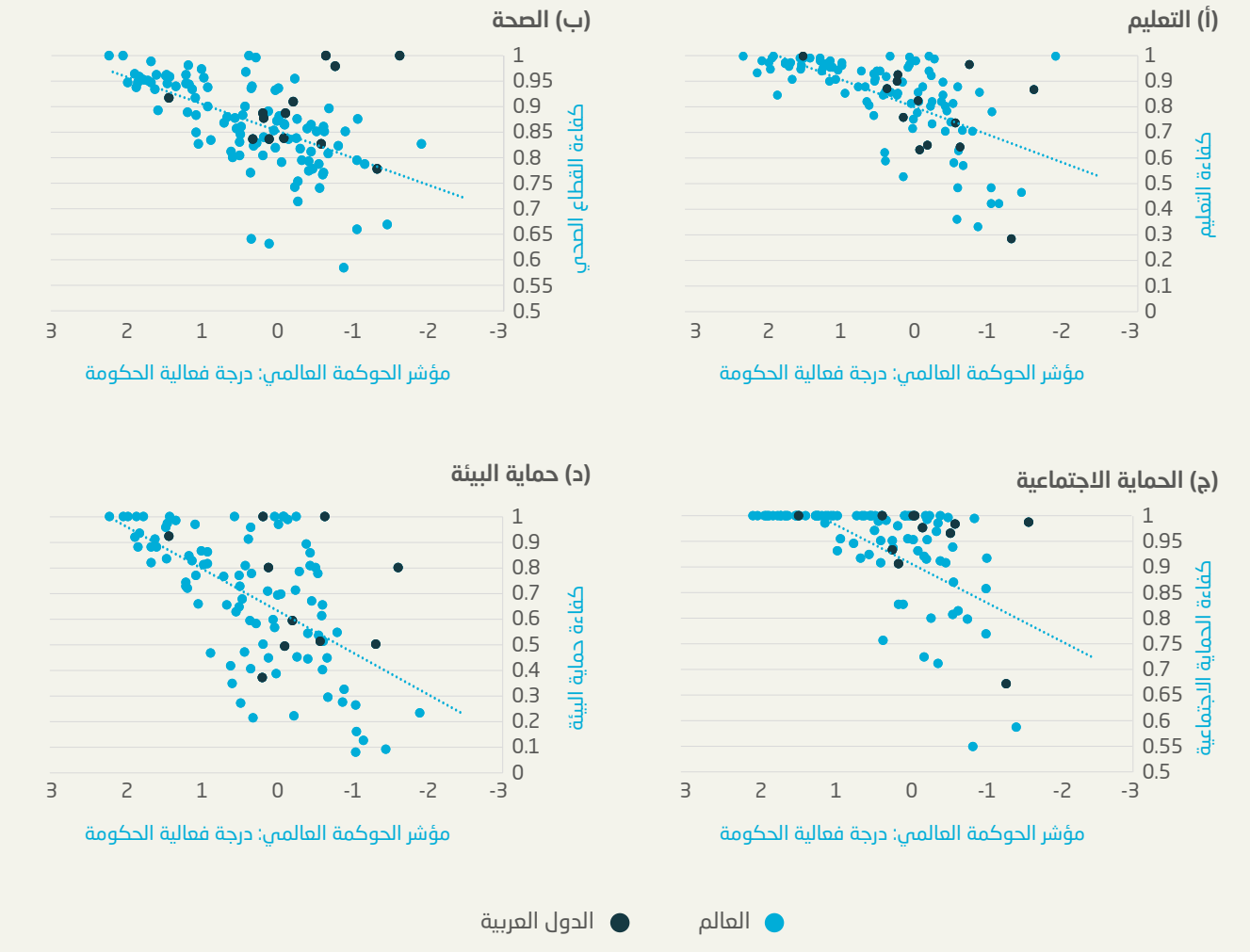


المصادر: حسابات المؤلفين استناداً إلى Gaska and others, 2021 وقاعدة بيانات مؤشرات الحوكمة العالمية.

وكما هي الحال بالنسبة إلى إجمالي الإنفاق الاجتماعي، ترتبط الكفاءة على المستوى القطاعي ارتباطاً إيجابياً بفعالية الحكومة (الشكل 78). فالعلاقة قوية جداً ومتشابهة فيما يتعلّق بأبعاد التعليم والصحة والحماية الاجتماعية وحماية البيئة. والكفاءات القطاعية ضيقة النطاق أيضاً عند النظر في مؤشر الحوكمة العالمي بشأن الفساد، وهذا ما يشير مرة أخرى إلى أن قدرة الحكومة أهم من حجم الإنفاق في تحديد الكفاءة.

وداخل القطاعات وخارجها أيضاً، يؤدي البحث والتطوير دوراً رئيسياً في تحسين الإنتاجية وزيادة كفاءة النفقات الاجتماعية العامة. فالبلدان التي تنفق حصصاً أكبر من الناتج المحلي الإجمالي على البحث والتطوير في قطاعَي الصحة والتعليم هي بلدان أكثر كفاءة على مستوى إنفاقها الاجتماعي (الشكل 79(ب)). وبالرغم من وجود عدد قليل من القيم الإحصائية المتطرفة، فإن معظم البلدان التي تنفق أكثر من 0.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على البحث والتطوير في قطاعَي التعليم والصحة (الخط الأحمر في الشكل أدناه) تسجل درجات كفاءة أعلى من 0.8، في حين أن أقل من نصف البلدان التي تنفق أقل من هذه العتبة قد حقق هذا المستوى من الكفاءة.

الشكل 78. فعالية الحكومة لها تأثير قوي على كفاءة الإنفاق القطاعي



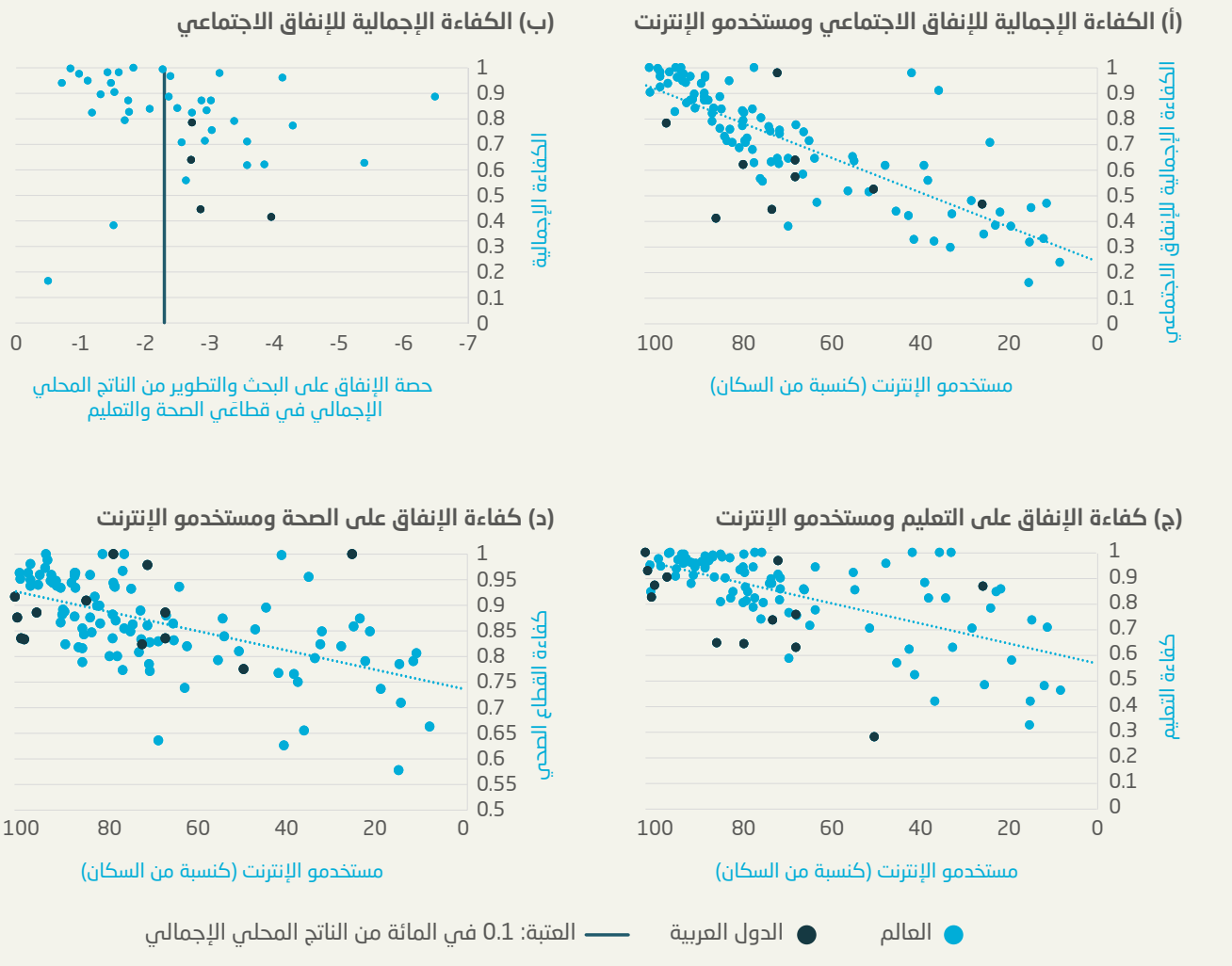
المصادر: حسابات المؤلفين استناداً إلى Gaska and others, 2021 وقاعدة بيانات مؤشرات الحوكمة العالمية.

فالبحث والتطوير هما معاً دافع مهم للتحول الرقمي الذي يمكن أن يحسن تغطية الإنفاق الاجتماعي للأفراد، ويسمح بجمع البيانات ورصد البرامج بشكل أفضل، ويقلل من النفقات الإدارية. وهو يمكّن الحكومات من الاستجابة بسرعة وكفاءة أكبر للاحتياجات الملحة. ومن خلال تحسين الكفاءة، يمكن للرقمنة أن تحفز النمو الاقتصادي، وأن تزيد من أثر الإنفاق الاجتماعي، وأن تؤدي إلى الاستفادة من قاعدة ضريبية أوسع نطاقاً وبالتالي إلى تحصيل ضريبي أكثر كفاءة. خلال جائحة كوفيد-19، أصبحت الاتصالات والخدمات الرقمية محورية للنشاط الاقتصادي والمجتمعي. غير أن هذه التدابير ليست متاحة للجميع، فلا يزال حوالى 150 مليون شخص في المنطقة العربية غير متصلين بشبكة الإنترنت[139].

وتحليل الارتباط يؤكد الأثر الاجتماعي للاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم (الشكل 79 (ب)). فعندما تزيد الحكومات من إنفاقها على البحث والتطوير وتوفر بيئة مواتية للابتكار (من خلال حاضنات التكنولوجيا مثلاً) يكتسب الشباب قدرات أفضل على إنتاج منتجات تكنولوجية متقدمة، وإنشاء شركاتهم الخاصة، ودفع نمو المخرجات في نهاية المطاف. وتؤدي زيادة الناتج المحلي الإجمالي إلى زيادة تحصيل الإيرادات والإنفاق على التعليم والرعاية الصحية والبرامج الأخرى التي تمولها الحكومة والتي تترك بدورها أثراً اجتماعياً وتنموياً. وهذه حجة سديدة لكي تزيد الحكومة باستمرار في ميزانيتها حصةَ الإنفاق على البحث والتطوير في مجال التعليم.

4

الشكل 79. العلاقة بين مستخدمي الإنترنت والإنفاق على أوجه البحث والتطوير، ودرجات الكفاءة



المصادر: حسابات المؤلفين استناداً إلى Gaska and others, 2021؛ World Bank, n.d.c.

هـ. محاكاة الكفاءة والنتائج في الأردن وتونس

يمكن استخدام درجات الكفاءة التي شُرِحت في الأقسام السابقة لإجراء عمليات محاكاة للسياسات الاجتماعية خلال فترة معينة من الزمن. وبما أن النتائج الاجتماعية والاقتصادية المتوخّاة معرفة، نظريّاً، بأنها درجة الكفاءة وحجم النفقات الاجتماعية (على مستوى الإنفاق ككلّ، وفي قطاع معين منه)، فإن تغيير المدخلات يعطي نظرة ثاقبة بشأن التغيرات المتوقعة في المخرجات. على سبيل المثال، قد ترغب الحكومة في تحديد تأثير زيادة الإنفاق على التعليم بنسبة 20 في المائة على سنوات الدراسة المتوقعة. أو قد ترغب في معرفة إمكانية تحقيق نتائج أفضل من خلال تحسين درجة الكفاءة. ويمكن التوصل إلى أفضل النتائج عند الجمع بين زيادة الإنفاق وتحسين الكفاءة، علماً بأنّ ذلك لا يكون ممكناً في كل الحالات. ولكن، وفي كلّ حال، تساعد عملياتُ محاكاة الكفاءة البلدانَ على تحديد أولويات جهودها المستقبلية.

ويتمثل نوع من محاكاة السياسات في القيام مسبقاً بتحديد مؤشر المخرجات عند مستوى محدد (تحديد ما هو الهدف المرجو تحقيقه في هذا المؤشر)، ومن ثمّ إجراء التوليفات الممكنة من الإنفاق والكفاءة اللازمة لتحقيق ذلك المخرج المرجو. وقد طُبق هذا النهج من محاكاة السياسات على كلّ مِن الأردن وتونس. عموماً، قيّمت عمليات المحاكاة التحسينات على مؤشرات أهداف التنمية المستدامة في حال زاد كلا البلدَين الإنفاق الاجتماعي ليصل إلى المتوسطات العالمية، ورفعا الكفاءة لتصل إلى متوسط البلدان المرتفعة الدخل. وقد نظرت هذه العملية أيضاً في الوفورات المحتملة من زيادة الكفاءة وحدها.

1. الأردن

في الأردن، خلصت المحاكاة إلى أن تحسين درجة كفاءة الإنفاق لتبلغ المستوى المرجعي من شأنه أن يعزز التنمية البشرية عموماً ومن دون زيادة حجم الإنفاق الاجتماعي. ففي حال زاد الأردن الإنفاق الاجتماعي الإجمالي بنسبة 24 في المائة عن المستويات الحالية ليماثل المتوسط العالمي البالغ 16.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، فإن درجته في دليل التنمية البشرية المعدل بعامل عدم المساواة سترتفع من 0.622 إلى 0.628 فقط. ولكن، في حال حافظ الأردن على مستواه الحالي من الإنفاق الاجتماعي، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، ولكن حسّن كفاءته لتماثل المتوسط في البلدان المرتفعة الدخل، فسترتفع درجته في دليل التنمية البشرية من 0.622 إلى 0.774، وهذا فرق واضح بلا شك (الشكل 80). وسوف يساهم ذلك في رفع ترتيب الأردن العالمي من 72 إلى 38 من أصل 152 بلداً. وقد يتغير حجم التقديرات وفقاً لتغيّر تأثير الترابط في دليل التنمية البشرية المعدّل بعامل عدم المساواة مع مرور الوقت، لكن الاتجاه العام يشير إلى أهمية تحسين مستويات الكفاءة والإنفاق من أجل تحقيق تحسن في دليل التنمية البشرية المعدّل بعامل عدم المساواة. ومع بلوغ الأردن مستوى كفاءة البلدان المرتفعة الدخل، سيتمكن من تخفيض مجموع الإنفاق الاجتماعي العام بنسبة 28 في المائة، أي توفير ما يعادل 1.1 مليار دينار أردني[140]، وكلّ ذلك من دون التسبب في أي خسارة في التنمية البشرية (الشكل 81).

مع بلوغ مستوى كفاءة البلدان المرتفعة الدخل، سيتمكن الأردن من تخفيض

مجموع الإنفاق الاجتماعي العام بنسبة

28% ↓

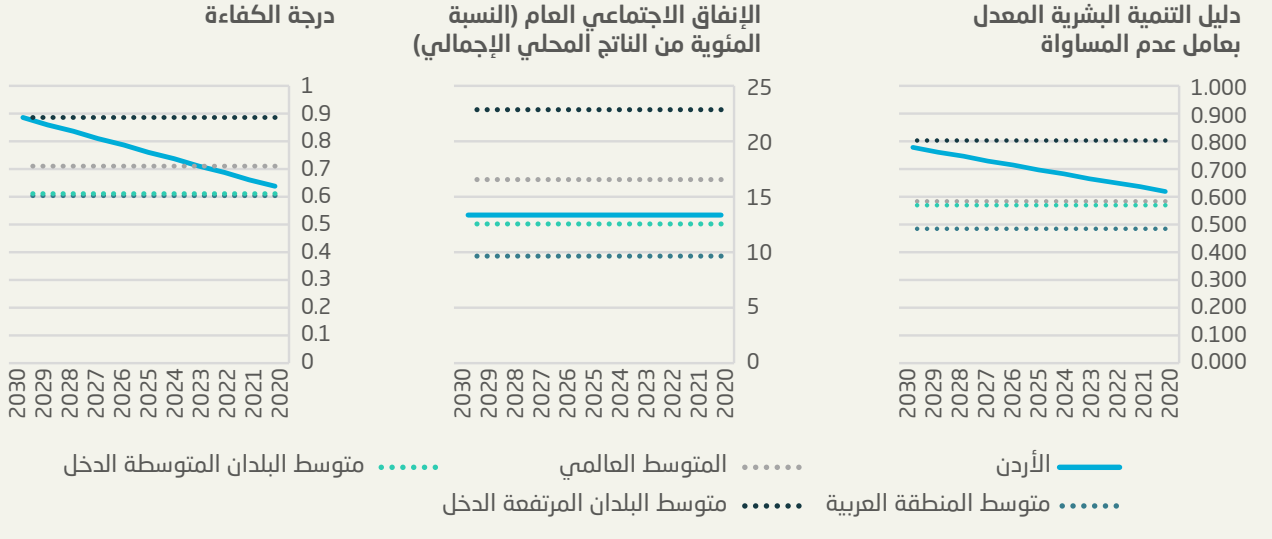
أي توفير

1.1

مليار دينار أردني

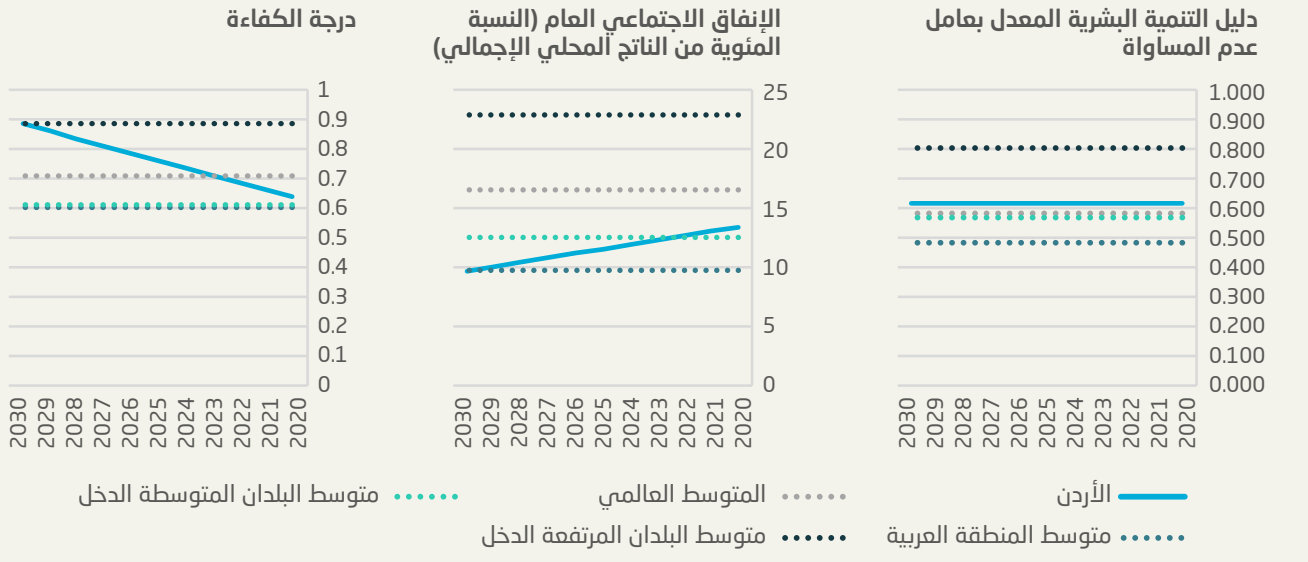
من دون التسبب في أي خسارة في التنمية البشرية

الشكل 80. من خلال تحسين كفاءة الإنفاق، يمكن للأردن أن يحقق تنمية بشرية أعلى بالكلفة نفسها



المصدر: ESCWA, n.d.a، عمليات محاكاة الكفاءة.

الشكل 81. من خلال تحسين كفاءة الإنفاق، يمكن للأردن أن يحقق نتائج التنمية البشرية نفسها بتكاليف أقل



المصدر: ESCWA, n.d.a، عمليات محاكاة الكفاءة.

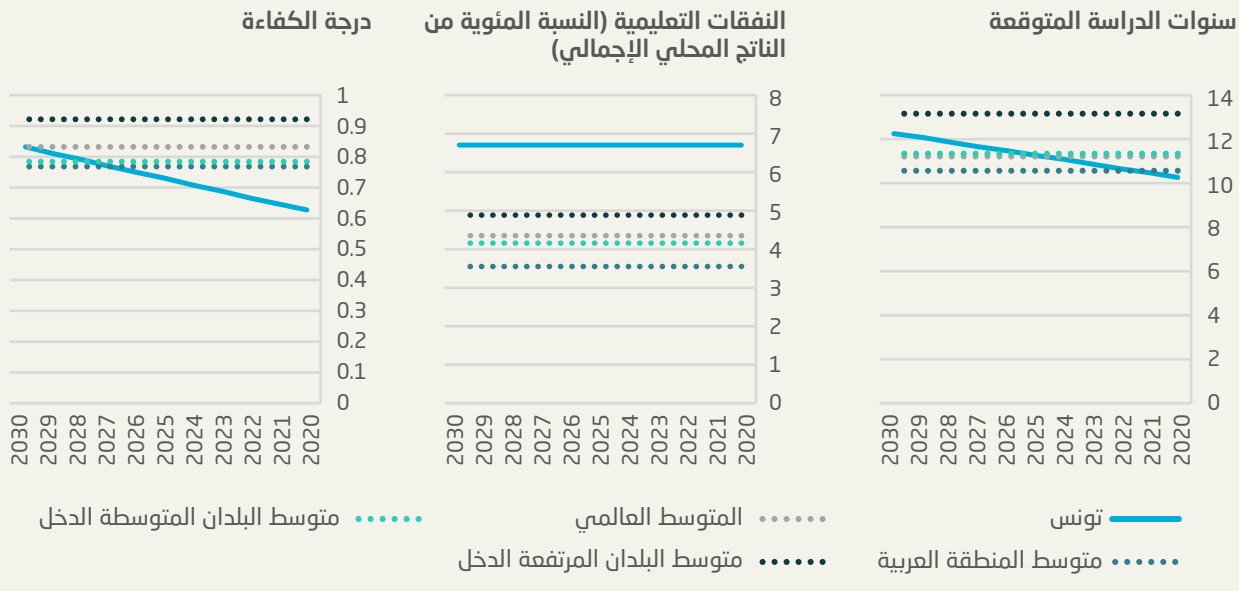
وعلى المستوى القطاعي، فإنّ من شأن تحسين درجة الكفاءة في واحد من أبعاد الإنفاق الاجتماعي أن يؤدي إلى نتائج أكبر وذلك من دون أي تغيير في مستوى الإنفاق، أو يمكن أن يساعد في توفير الموارد في حال حافظ الأردن على مستوى المخرجات نفسه. فعلى سبيل المثال، في حال حسّن الأردن كفاءة الإنفاق على التعليم الابتدائي ليماثل المتوسط في البلدان المرتفعة الدخل، ولو حافظ على مستوى الإنفاق نفسه، فإنّ نسبة التلاميذ إلى المعلمين في المرحلة الابتدائية ستنخفض من 19.37 إلى 12.39. وفي حال زاد الإنفاق على التعليم الابتدائي بنسبة 5 في المائة ليتسق مع المتوسط العالمي، فإنّ تلك النسبة ستنخفض من 12.39 إلى 12.34 فقط. وفي هذا المثال، يتبين أن تعزيز الكفاءة هو وسيلة لتحسين النتائج أكثر فعالية من تخصيص موارد إضافية. وفي حال تمكّن الأردن من تحقيق الكفاءة الإجمالية في التعليم التي تحققها البلدان المرتفعة الدخل، فسيكون من الممكن خفض نفقات التعليم بنسبة 20 في المائة عن المستويات الحالية، ما يحقّق وفورات قدرها 220 مليون دينار أردني، وذلك من دون خفض سنوات الدراسة المتوقعة.

وفي مجال الصحة، من شأن زيادة الكفاءة، لتماثل المتوسط في البلدان المرتفعة الدخل، أن تتيح للأردن الحفاظ على متوسط العمر المتوقع الحالي، مع خفض النفقات الصحية بنسبة 10 في المائة أي ما يعادل 73 مليون دينار أردني. كذلك، في حال زاد الأردن كفاءة الإنفاق الإجمالي على الحماية الاجتماعية لتصل إلى المتوسط في البلدان المرتفعة الدخل، فسيعني ذلك أنه سيتمكن من تخفيض الإنفاق على الحماية الاجتماعية بنسبة 10 في المائة، ما يعني توفير 199 مليون دينار أردني، وذلك من دون التسبّب في نقص أكبر في التغذية.

2. تونس

على المنوال نفسه، في حال حافظت تونس على مجموع النفقات الاجتماعية من دون تغيير وحسنت كفاءتها لتماثل المتوسط العالمي، فإنّ درجتها على دليل التنمية البشرية المعدّل بعامل عدم المساواة سترتفع بنسبة 34 في المائة، من 0.58 إلى 0.668. وبالاستناد إلى النموذج، إذا رفعت تونس مستوى الإنفاق الاجتماعي ليبلغ المتوسط العالمي أي 16.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، واقترن ذلك بتحسين الكفاءة، فسترتفع درجتها في الدليل إلى 0.675. ومن شأن ذلك أن يرفع ترتيب تونس العالمي في الدليل من 77 إلى 60 من أصل 152 دولة. كذلك، في حال بلغت الكفاءة المتوسط العالمي وبقيت تونس عند المستوى نفسه في دليل التنمية البشرية المعدل بعامل عدم المساواة، فيمكن للبلاد أن تخفض مجموع الإنفاق الاجتماعي العام بنسبة 19 في المائة، أي ما يعادل وفورات سنوية قدرها 3.1 مليار دينار تونسي.

الشكل 82. تحسين كفاءة الإنفاق على التعليم في تونس يمكن أن يعزز سنوات الدراسة المتوقعة إلى أعلى المستويات على الصعيد العالمي



المصدر: ESCWA, n.d.a، عمليات محاكاة الكفاءة.

ولتحسين حجم الإنفاق الاجتماعي الإجمالي أثر إيجابي على كلّ حال. ولكن، من دون تحسن في الكفاءة، يكون الأثر محدوداً. ففي حال زادت تونس مجموع إنفاقها على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية بنسبة 13 في المائة فقط عن مستوياته الحالية ليماثل المتوسط العالمي البالغ 16.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، فإنّ درجتها في دليل التنمية البشرية المعدل بعامل عدم المساواة سترتفع من 0.580 إلى 0.586 فقط.

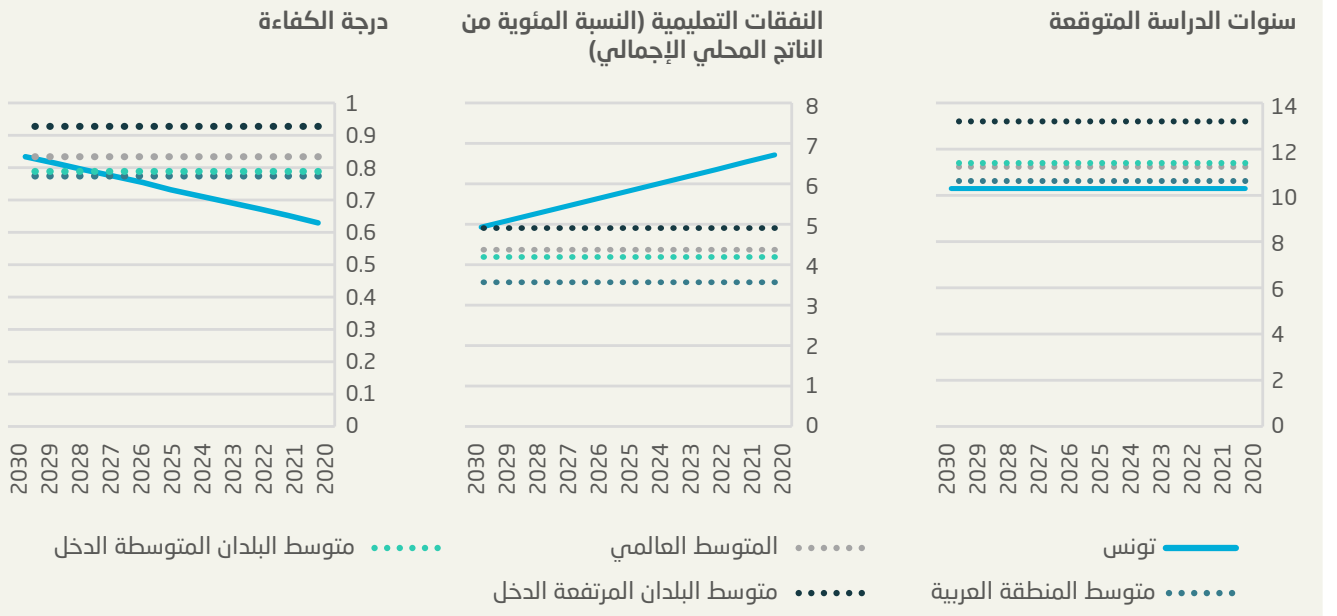
وعلى المستوى القطاعي، يمكن أن يؤدي تحسين الكفاءة في الإنفاق على التعليم إلى توفير 2 مليار دينار تونسي من دون أي تغيير في النتائج. فتونس تسجل أصلاً معدلات إنفاق مرتفعة على التعليم، تشكل 6.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، متجاوزة المتوسط في البلدان المرتفعة الدخل (4.9 في المائة) والمتوسطة الدخل (4.2 في المائة)، فضلاً عن المتوسط العالمي البالغ 4.3 في المائة. وفي حال حافظت تونس على المستوى نفسه من الإنفاق الإجمالي وحسنت كفاءتها في التعليم لتماثل متوسط الكفاءة في البلدان المتوسطة الدخل، فمن الممكن أن تزيد سنوات الدراسة المتوقعة أكثر من سنة ونصف السنة، أي من 10.3 سنوات إلى 11.9 سنة (الشكل 82). أما في حال بلغت تونس المتوسط العالمي للكفاءة في الإنفاق على التعليم، فستزيد سنوات الدراسة المتوقعة فيها بمقدار سنتَين، من 10.3 سنوات إلى 12.3 سنة، وذلك من دون تغيير في النفقات. ومن الممكن أيضاً أن يؤدي بلوغ المتوسط العالمي إلى تخفيض نفقات التعليم بنسبة 27 في المائة، أو 2 مليار دينار تونسي، مع الحفاظ على سنوات الدراسة المتوقعة الحالية (الشكل 83).

في حال حافظت تونس على المستوى نفسه من الإنفاق الإجمالي وحسنت كفاءتها في التعليم لتماثل متوسط الكفاءة في البلدان المتوسطة الدخل

من الممكن أن تزيد سنوات الدراسة المتوقعة أكثر من سنة ونصف السنة

من **10.3** سنوات إلى **11.9** سنة

الشكل 83. تونس تستطيع أن تقلل من الهدر الكبير في الإنفاق على التعليم من دون التأثير على سنوات الدراسة المتوقعة



المصدر: ESCWA, n.d.a، عمليات محاكاة الكفاءة.

وفي مجال الصحة، من شأن زيادة الكفاءة، لتماثل المتوسط في البلدان المرتفعة الدخل، أن تتيح لتونس الحفاظ على متوسط العمر المتوقع الحالي، مع خفض النفقات الصحية بنسبة 4 في المائة أو 80 مليون دينار تونسي تقريباً. وفي ما يتعلق بالحماية الاجتماعية الإجمالية، تسجل تونس معدلاً عند "حدود الكفاءة" للإنفاق، نظراً إلى إنجازاتها في الحد من نقص التغذية. ولكن، تظهر فجوات في الأداء على صعيد تغطية كبار السن الذين يتلقون الدعم الاجتماعي. وفي حال تحسنت الكفاءة لتماثل المتوسط في البلدان المرتفعة الدخل، فستتمكن تونس من أن تخفض الإنفاق الاجتماعي على كبار السن بنسبة 26.5 في المائة، أي ما يعادل وفورات سنوية قدرها 257 مليون دينار تونسي، وذلك من دون أي تخفيض في تغطية معاشات التقاعد. أما في ما يتعلق بحماية البيئة، ففي حال زادت تونس الكفاءة لتبلغ المتوسط في البلدان المرتفعة الدخل، فستتمكن من خفض النفقات بنسبة 41 في المائة، أي 333 مليون دينار تونسي، من دون أي تأثير سلبي على النتائج البيئية.

و. كفاية في الإنفاق وكفاءة في الخيارات

تتحقق أفضل النتائج الإنمائية عندما يتسم الإنفاق الاجتماعي العام بالكفاية والكفاءة في الوقت نفسه. لقد قامت المنطقة العربية باستثمارات كبيرة لكنها لم تنجح دائماً في رفع العائدات الإنمائية إلى حدها الأقصى، أو إلى حدود المتوسّط العالمي في بعض الحالات، وهذا اتجاه لم تعد البلدان العربية ومواطنوها قادرين على تحمله. ففي مجال التعليم مثلاً، يعني انخفاض متوسط الكفاءة أن البلدان العربية تصل إلى عدد سنوات دراسة متوقعة أقل من نظيراتها على المستوى العالمي، مقارنة بمستويات الإنفاق. أما في مجال الصحة فدرجات الكفاءة أعلى ولا تتخلف إلا عن المتوسط العالمي للبلدان المرتفعة الدخل. ولكن، بما أن هذا يرجع إلى نفقات عامة منخفضة جداً وإنفاق مرتفع من الأموال الخاصة، فهو يثير تساؤلات أساسية حول الإنصاف والقدرة على تحمل التكاليف من قبل مختلف فئات المجتمع.

وفي حين أن الإنفاق الإقليمي على السكن أعلى من المعايير العالمية ذات الصلة، فإنّ انخفاض مستوى الكفاءة في هذا البعد يبقى واضحاً ويظهر جليّاً في النسبة العالية جداً من سكان المناطق الحضرية الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة في بلدان عديدة. ويتسم الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية بالكفاءة النسبية عند قياس انخفاض مستويات نقص التغذية. غير أن الافتقار إلى البيانات الكافية يشكل عائقاً أمام تقييم كفاءة الإنفاق على الحماية الاجتماعية في ما يتعلق بالحد من الفقر. فضلاً عن ذلك، تقوم بين بعض النتائج التنموية (مثل نقص التغذية والفقر) روابط قد تؤثر على النتائج الكلية للإنفاق مع مرور الوقت.

وصار تحقيق نتائج أفضل يعتمد الآن جزئياً على زيادة الكفاءة في هذه القضايا وجميع القضايا الأخرى المحورية للتنمية الشاملة وأهداف التنمية المستدامة. ويتطلّب ذلك التغلّب على عوامل سلبية، من قبيل جمود الميزانية الحالي، والحيز المالي المحدود، ونقص السيولة التي تواجه البرامج الاجتماعية في معظم بلدان المنطقة. ويمكن أن يؤدي تقييم الفجوات في الكفاءة وسد هذه الفجوات إلى تقليل الهدر إلى حده الأدنى وضمان وصول الموارد إلى الفئات السكانية وتغطية مجالات التنمية التي تشتد فيها الاحتياجات. ومن خلال القيام بذلك، يمكن للبلدان تحقيق نتائج أفضل من دون إنفاق المزيد من المال، أو تحقيق النتائج نفسها من خلال إنفاق مبالغ أقل.

4

الحواشي

130 لم يتضمن التقرير بُعدَين من أبعاد مرصد الإنفاق الاجتماعي. فبُعد الفن والثقافة والرياضة يفتقر إلى بيانات متينة. ويتطلب تقييم نفقات بُعد سوق العمل وإيجاد فرص العمل استخدام بيانات على المستوى الجزئي، مثل بيانات المشاركين في برامج دعم سوق العمل.

131 للحصول على منهجية مفصلة، راجع Gaska and others, 2021.

132 UNESCO, 2020.

133 Sarangi and von Bonin, 2017.

134 World Bank, n.d.c.

135 تستند عملية تقييم الكفاءة المعتمد عليها هنا إلى تحليل البيانات المتاحة من 127 بلداً حول العالم، بما في ذلك 10 بلدان من المنطقة العربية، وهذا ما يضع معايير للأداء (أفضل البلدان أداء) متعلقة بالمدخلات (عند أي مستوى محدد من الإنفاق). وتشير فترة حساب الكفاءة إلى البيانات المتاحة عن أحدث السنوات، باستخدام متوسط ثلاث سنوات لمؤشر الإنفاق (المدخلات) ومتوسط ثلاث سنوات لمؤشر الأداء (المخرجات). ويؤدي التوفر المحدود للبيانات لدى العديد من البلدان إلى اقتصار تحليل الكفاءة على مؤشرات مختارة فقط، كما هو مبين في الجدول 3 (Gaska and others, 2021).

136 UNDP, 2020b.

137 Gaska and others, 2021.

138 تقوم علاقة إيجابية وقوية مماثلة بين درجة الكفاءة وبين درجة مؤشر الجودة التنظيمية. ويرتبط هذا الأخير ارتباطاً وثيقاً بمؤشر فعالية الحكومة.

139 International Telecommunication Union (ITU) DataHub, n.d..

140 تستند حسابات الوفورات إلى أحدث البيانات المتاحة عن الميزانية وتقديرات الناتج المحلي الإجمالي، IMF, 2021i.

©ozgurcankaya/E+ via Getty Images

تعزيز الإنفاق الاجتماعي والاستدامة المالية

05

©leventince/E+ via Getty Images

إلى أي مدى يترجَم الإنفاق الاجتماعي العام إلى نمو اقتصادي؟ لا يزال هذا سؤالا محورياً لواضعي السياسات والباحثين. وتعتمد نتائج الإنفاق الاجتماعي على عوامل عديدة، مثل جودة الحوكمة، والوفورات المحققة، والاستثمار على المستوى الكلي[141]. ولكن، بعبارات عامة، يمكن للإنفاق الاجتماعي العام الموجه أن يعزز التنمية البشرية، ويسرّع من تراكم رأس المال البشري، ويدفع عجلة النمو على المستوى الكلي، لا سيما في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل[142]. في أعقاب الجائحة، باتت هذه الاعتبارات أكثر إلحاحاً من أي وقت مضى، فالمنطقة العربية تحتاج إلى 491 مليار دولار إضافية لتحقيق تعافٍ مرن وسريع يجاري التعافي في المناطق الأخرى في العالم[143]. وتأتي هذه التحديات لتضاف إلى التحديات التي تواجه أصلاً تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وبعد عقد من التوقفات والبدايات في المنطقة العربية عقب الأزمة المالية العالمية في عامَي 2008-2009، أدت الجائحة إلى تفاقم الشواغل القائمة بشأن بطء النمو وارتفاع مستويات العجز والديون التي تقيد الحيز المالي الضيق أصلاً. وعليه، فإن الاستراتيجيات الرامية إلى تعزيز الحيز المالي هامة جداً لإدامة الإنفاق الاجتماعي العام ولاستدامة عملية الاستجابة لآثار الجائحة.

يبحث هذا الفصل في الخيارات المختلفة لإتاحة حيز مالي أكبر أمام السياسات الاجتماعية، ومنها الإصلاحات الضريبية وتخفيف أعباء الديون. وتساعد نماذج الاقتصاد القياسي الكلي على إيجاد سيناريوهات تنطوي على مناهج مناسبة لتمويل الديون، وتأخذ في الاعتبار استقرار نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي على المدى المتوسط، مع مراعاة الاستدامة المالية واستقرار الاقتصاد الكلي.

يمكن للإنفاق الاجتماعي العام الموجه أن يعزز التنمية البشرية، ويسرّع من تراكم رأس المال البشري، ويدفع عجلة النمو على المستوى الكلي، لا سيما في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل.

5

أ. عقد من الضغوط على الحيز المالي

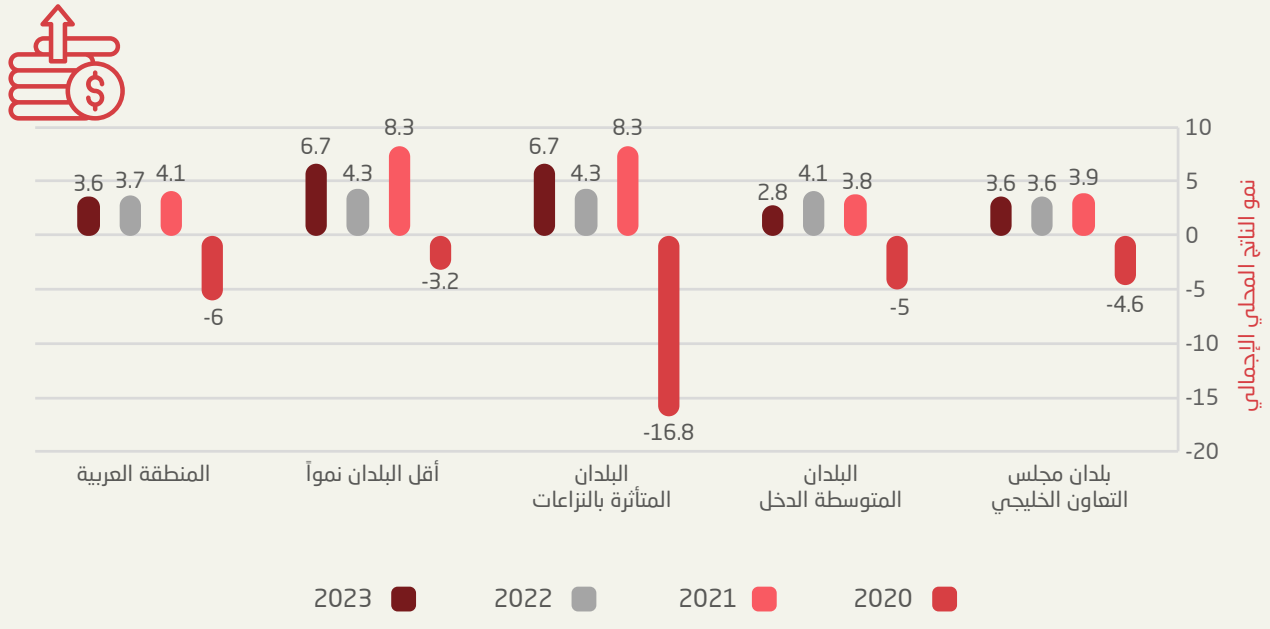
أدت أزمة كوفيد-19 التي جاءت بعد عقد من الصدمات الاقتصادية والسياسية، ومعدّلات الهبوط في النمو، وتراجع مالية الحكومات، إلى توسيع العجز المالي وإلى زيادة حجم الدين العام وأعبائه على الحكومات. إنّ الضغوط على الميزانيات العامة تصعّب العثور على موارد إضافية للنفقات الاجتماعية الأساسية. وبما أن التعافي الشامل من الجائحة والتقدم المستمر نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة يتطلبان تعزيز مالية الحكومات بشكل عام والإنفاق الاجتماعي بشكل خاص، فإنّ الحكومات تحتاج إلى التفكير في استراتيجيات مالية موجهة تحقّق لها معايير الكفاءة والإنصاف والاستدامة، وتساهم في تعزيز الاستثمارات المجدية.

1. التأثير السلبي لجائحة كوفيد-19 على اقتصادات المنطقة

منذ التباطؤ الاقتصادي العالمي في الفترة 2008-2009، ولدت الصدمات الاقتصادية والسياسية في المنطقة العربية ضغوطاً مستمرة على النمو، أضيف إليها الضعف الناجم عن انخفاض أسعار النفط في عام 2014 والتعافي البطيء منذ ذلك الحين. وبينما كانت توقعات النمو ترتفع ببطء في عامَي 2018 و2019، جاءت الجائحة ومعها انهيار أسعار النفط ليعرقلا الإمكانيات المالية المرصودة لعام 2020. وتشير بيانات عام 2020 إلى انكماش في الاقتصادات بحوالى 6 في المائة (سلباً) مقارنة بإسقاطات ما قبل الجائحة[144] البالغة نحو 2.5 في المائة[145]. ويعادل هذا الانخفاض خسارة بنحو 159 مليار دولار من الناتج المحلي الإجمالي الفعلي، ويأتي نتيجة التداعيات السلبية المجتمعة على أسواق النفط، وإيرادات السياحة، والتجارة، وتدفقات الاستثمارات.

غير أن الآثار تختلف باختلاف المناطق دون الإقليمية ومجموعات البلدان المصنّفة بحسب مستوى الدخل (الشكل 84)[146]. فالاقتصادات التي كانت تعاني ضعفاً قبل الجائحة ازدادت ضعفاً بعدها. وبشكل عام، فإنّ التعافي في النمو في عام 2021 يعتمد على التعافي العالمي وتزايد الطلب على النفط، وعلى النجاح المعقول لحملات التحصين من الوباء[147].

الشكل 84. معدلات النمو السنوية المتوقعة للناتج المحلي الإجمالي تظهر تعافياً بطيئاً في المنطقة العربية، 2020-2023

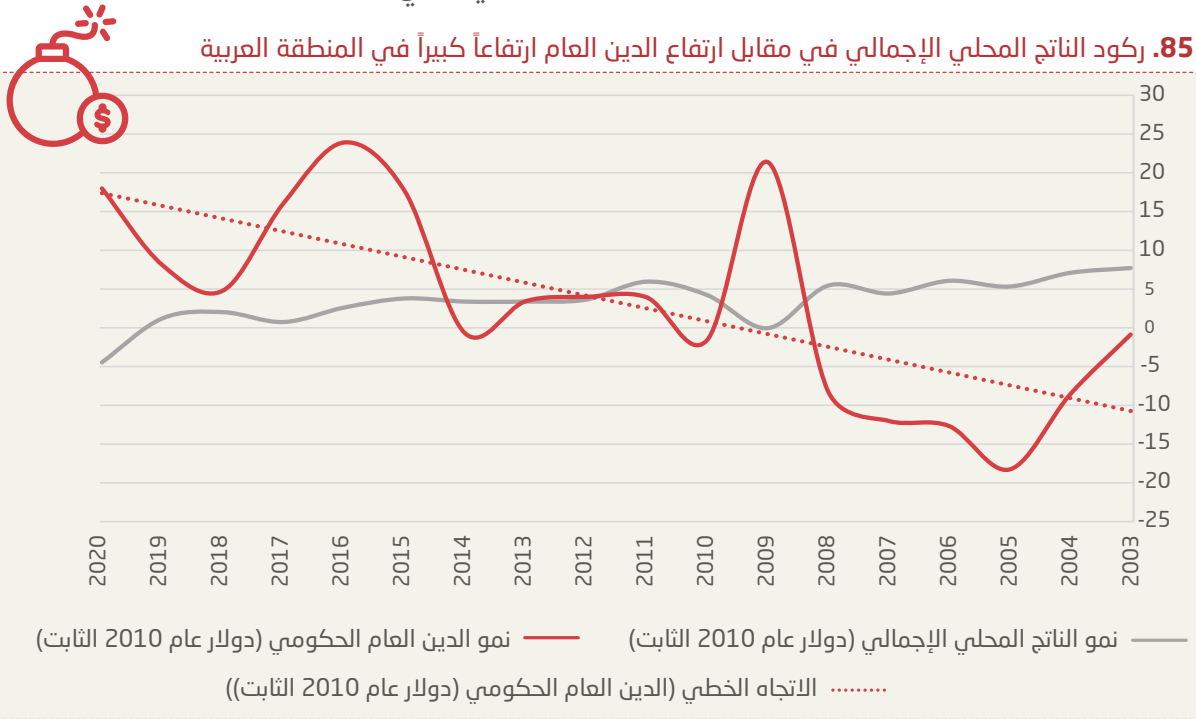


المصدر: ESCWA, 2022.

2. ديون أكثر، سيولة أقل

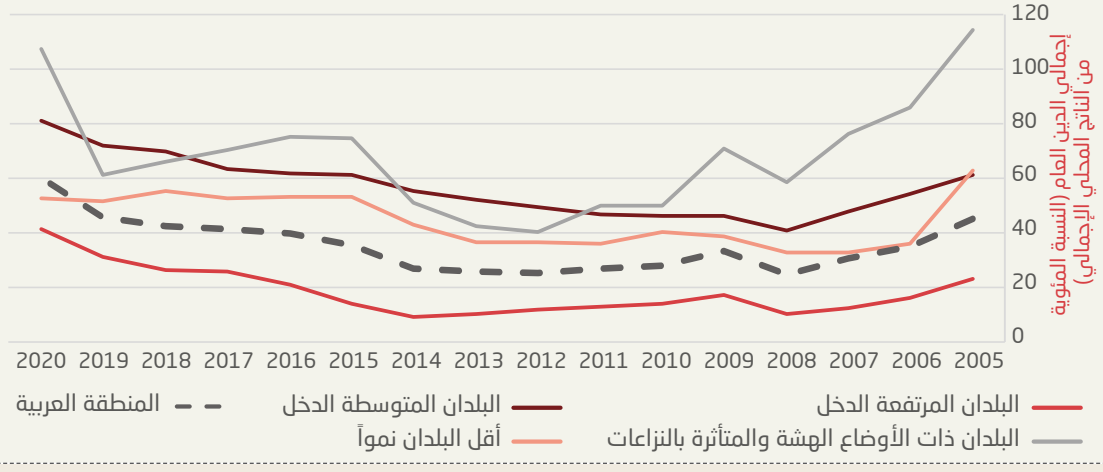
واجهت المنطقة ارتفاعاً في الدين العام منذ بداية عام 2010، وهذا ما وضعها في حالة من عدم القدرة على تحمل أعباء الديون المتزايدة، فباتت اقتصاداتها تترنّح تحت وطأة هذه المشكلة (الشكل 85). فقد أدت جائحة كوفيد-19 إلى تضخيم أعباء الديون الثقيلة أصلاً، متسببة في تعقيد عملية التعافي والإنفاق الاجتماعي في العديد من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. ووصلت قيمة الدين في المنطقة إلى 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020 (أي ما يعادل 1.4 تريليون دولار)، بعد أن كان 25 في المائة في عام 2008 (الشكل 86). وقد نتج التصاعد السريع للديون عن مجموعة من العوامل، منها الافتقار العام إلى الاستجابات الكافية على صعيد السياسات المالية والنقدية، والعجز التجاري والمالي المتكرر، والنمو الاقتصادي البطيء.

الشكل 85. ركود الناتج المحلي الإجمالي في مقابل ارتفاع الدين العام ارتفاعاً كبيراً في المنطقة العربية



المصدر: ESCWA, 2022.

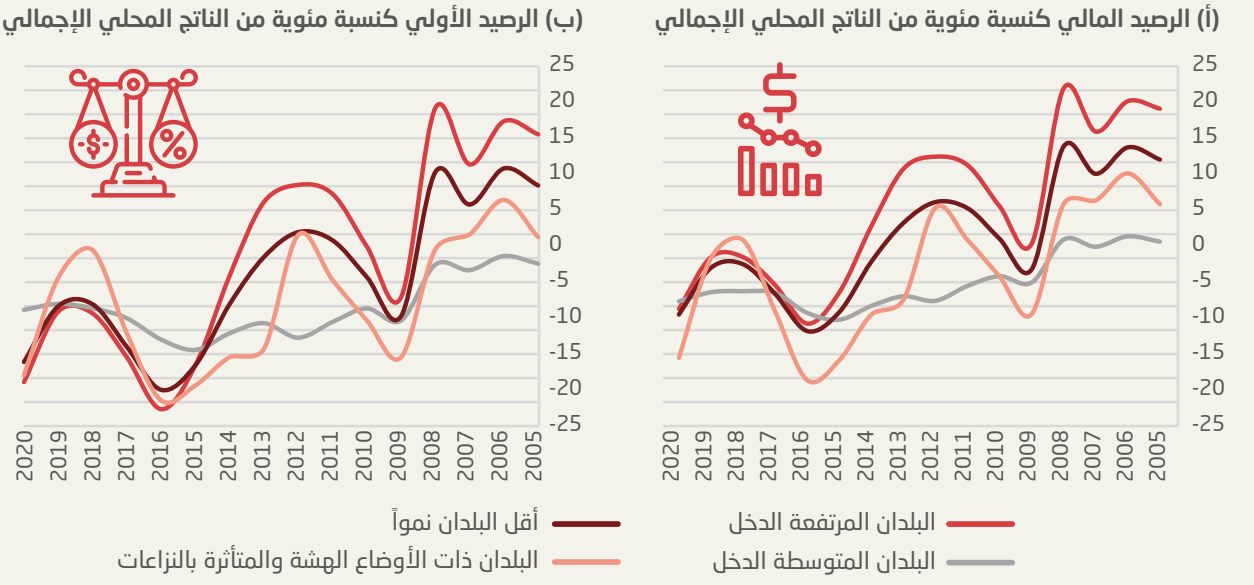
الشكل 86. تصاعد نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي بسرعة في جميع أنحاء المنطقة



المصدر: ESCWA, 2022.

ملاحظة: لا يشمل مجموع البلدان المتأثرة بالنزاعات الجمهورية العربية السورية ودولة فلسطين. ومجموع أقل البلدان نمواً يستثني السودان والصومال.

الشكل 87. انخفاض الأرصدة المالية في المنطقة بشكل مستمر



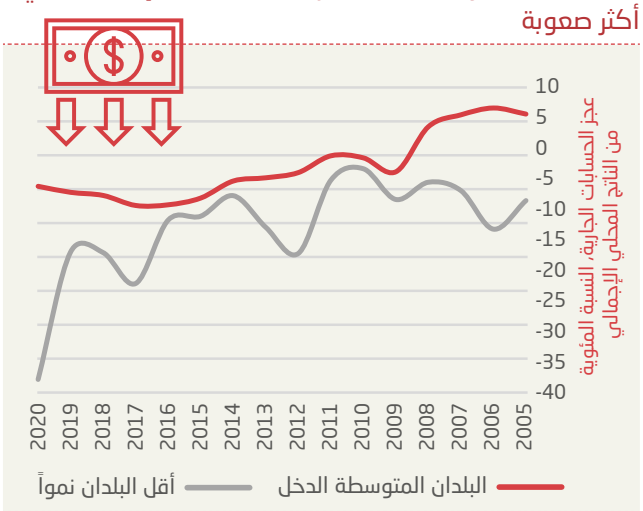
المصدر: ESCWA, 2022.

وبشكل عام، تبقى البلدان المرتفعة الدخل أفضل حالاً نسبياً، مع أنها تستخدم بشكل متزايد تمويل الديون للإنفاق لأن عائدات النفط غير ثابتة بطبيعتها. ومن الملاحظ أن الضغط المالي مرتفع في معظم البلدان المتوسطة الدخل، وكذلك في أقل البلدان نمواً، وفي البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات والتي تزرح جميعها تحت أعباء ديون ثقيلة. فقد شهدت أقل البلدان نمواً زيادة في الديون بمقدار ثلاثة أضعاف بين عامَي 2008 و2020، من 2.4 مليار دولار (33 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) إلى حوالى 7 مليارات دولار (52 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). وبالنسبة إلى هذه البلدان، تبين أن المنح التمويلية وتدابير تخفيف أعباء الديون – ومنها التدابير التي تتخذ في إطار مبادرة تعليق سداد خدمة الدين لمجموعة الدول العشرين ومبادرة تخفيف أعباء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون – ضرورية لمواجهة الآثار السلبية للجائحة وتمويل الإنفاق الاجتماعي. غير أن المبادرات الحالية ليست كافية. فالصومال والسودان واليمن في ضائقة ديون وجيبوتي وموريتانيا تواجهان خطر الوقوع في ضائقة الديون[148] بعد أن شهدتا انكماشاً حاداً في المخرجات حتى في الوقت الذي تطلّب فيه التخفيف من حدة الجائحة والتعافي ضخ أموال هائلة.

وتتحمل البلدان المتوسطة الدخل حوالى نصف أعباء الديون في المنطقة. ففي عام 2020، أدى القصور المالي الكبير الناجم عن جائحة كوفيد-19 إلى رفع دينها العام إلى 575 مليار دولار (81 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، بعد أن كان 205 مليارات دولار (41 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في عام 2008. واقترض الأردن وتونس ومصر معاً أكثر من 10 مليارات دولار في الفترة الممتدة من نيسان/أبريل إلى أيار/مايو 2020، وذلك بواسطة آليات الإقراض القصيرة والمتوسطة الأجل لصندوق النقد الدولي[149]. وصحيح أن الانكماش الاقتصادي قد زاد من مخاطر الديون بالنسبة إلى البلدان المتوسطة الدخل، لكن هذه البلدان ليست مؤهلة للاستفادة من الأشكال الحالية لتخفيف أعباء الديون.

وفضلاً عن الحجم الهائل للديون، فإن تكوينها آخذ في التغيّر أيضاً. فبالنسبة إلى البلدان المتوسطة الدخل، يتكوّن الدين العام من حصص أكبر من الجهات الدائنة من القطاع الخاص، وهو ما يرتّب عليها تكاليف أعلى، وذلك نظراً إلى انخفاض الاقتراض الميسر من الجهات الدائنة الرسمية[150]. فقد أنفقت تونس أكثر من 20 في المائة من إيراداتها، وأنفقت الأردن ومصر والمغرب أكثر من 10 في المائة من إيراداتها على خدمة الديون الخارجية. ومع أن توسيع الحيز المالي للتخفيف من الآثار المتوسطة والطويلة الأجل لكوفيد-19 أمر حتمي، فإن خدمة الديون تمثل عائقاً رئيسياً أمام الإفراج عن الموارد اللازمة للدعم الاجتماعي الأساسي.

الشكل 88. عجز الحسابات الجارية يجعل السبيل إلى التعافي أكثر صعوبة



المصدر: ESCWA, 2022.

ويؤدي العجز المالي الكبير والمستمر إلى تراكم الديون ومفاقمة التحديات لتأمين السيولة، وهو ما يؤدّي بالتالي إلى تقييد الاستثمارات الاجتماعية والاقتصادية. وقد شهدت البلدان المتوسطة الدخل انخفاضاً مستمراً في الأرصدة المالية، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، منذ عام 2008. وأدت جائحة كوفيد-19 إلى زيادة الفجوة في الأرصدة المالية بحيث وصلت إلى سالب 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وكذلك الأمر بالنسبة إلى الأرصدة الأساسية التي وصلت إلى سالب 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020 (الشكل 87). وظل متوسط الأرصدة المالية والأولية في أقل البلدان نمواً سلبياً في معظمه بعد عام 2013. وفي عام 2020، بلغ متوسط أرصدتها المالية سالب 9.5 في المائة وأرصدتها الأولية سالب 7.9 في المائة، وكلّ ذلك بسبب آثار الجائحة في المقام الأول.

أما بالنسبة إلى البلدان المرتفعة الدخل، فتحول متوسط الأرصدة المالية والأولية، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، إلى متوسط سلبي منذ عام 2015 فصاعداً، وذلك نظراً إلى هبوط أسعار النفط في عام 2014. وقد دفع هذا الأمر تلك الدول إلى إصدار سندات سيادية في أسواق رأس المال الدولية لتلبية احتياجات الإنفاق. كذلك، فرضت هذه البلدان ضرائب جديدة على القيمة المضافة وخفضت الدعم. وفي عام 2020، عندما تسببت جائحة كوفيد-19 في خسائر كبيرة في عائدات النفط، وصل العجز المالي في هذه البلدان إلى سالب 8.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وعجزها الأساسي إلى سالب 10.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وأدت

يؤدي العجز المالي الكبير والمستمر إلى تراكم الديون ومفاقمة التحديات لتأمين السيولة، وبالتالي إلى تقييد الاستثمارات الاجتماعية والاقتصادية.

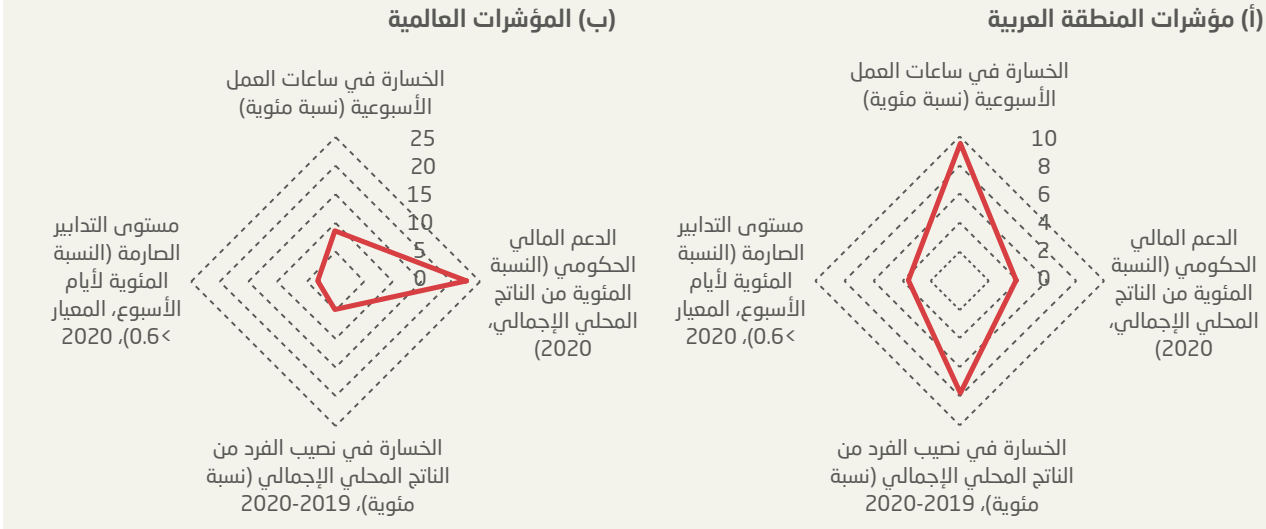
الأرصدة الأولية السلبية المتكررة في عدة بلدان إلى زيادة تمويل الديون وتمديد الديون غير المسددة.

ويؤدي استمرار عجز الحساب الجاري في البلدان المتوسطة الدخل وأقل البلدان نمواً إلى تقييد السيولة بالعملات الأجنبية والدفع نحو الاقتراض الخارجي. ويمثل العجز في الرصيد الجاري شاغلاً رئيسياً في الوقت الراهن لأن هذه البلدان تعتمد كثيراً على الواردات لتغطية الاستهلاك المحلي، في حين تقتصر صادراتها غالباً على المنتجات الأولية. وفي عام 2020، وصل عجز الحسابات الجارية إلى نسبة 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المتوسطة الدخل، وإلى حوالى 37 في المائة في أقل البلدان نمواً (الشكل 88). وستطرح قيود السيولة المرتبطة بهذا العجز المزيد من التحديات على مسار التعافي من جائحة كوفيد-19، ومن المرجح أن تعرقل تمويل أهداف التنمية المستدامة والاستثمارات الاجتماعية.

3. القيود المالية تقوض عملية التعافي ومسار تحقيق أهداف التنمية المستدامة

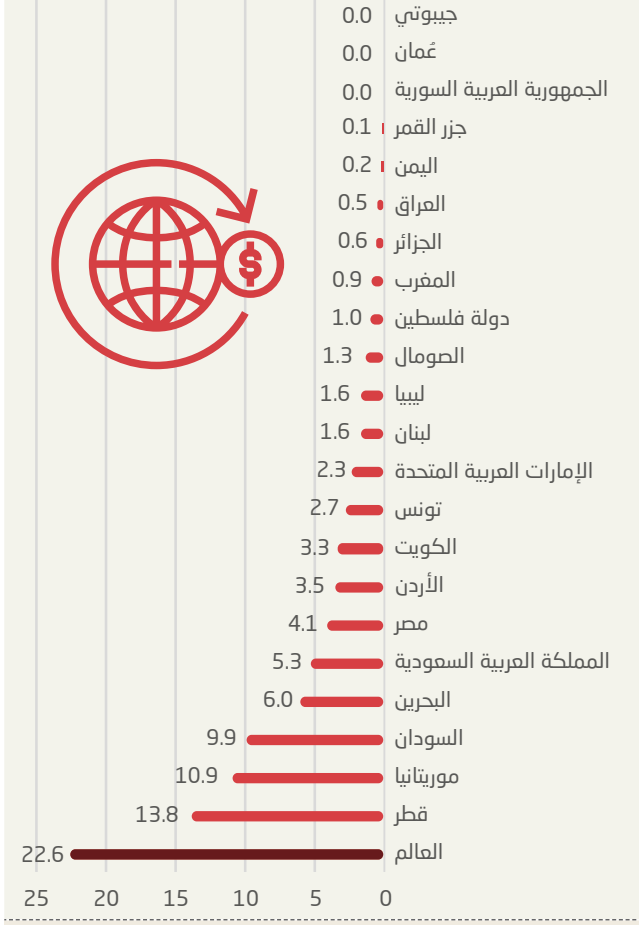
يظهر واقع الحيز المالي المقيد والتحديات أمام تأمين السيولة من خلال عجز المنطقة العربية عن الاستجابة لتداعيات الجائحة، فضلاً عن عدم قدرتها على تحفيز التعافي المرن. فقد كان التحفيز المالي في المنطقة منخفضاً مقارنة بالمتوسط العالمي وبالاحتياجات الناشئة عن الخسائر الهائلة في الدخل والوظائف، والتدابير الصارمة لاحتواء الجائحة (الشكل 89).

الشكل 89. محدودية التحفيز المالي في ظل تزايد الاحتياجات



المصدر: ESCWA, 2022.

الشكل 90. انخفاض الحزم التحفيزية إلى ما دون المتوسط العالمي بكثير، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، 2020

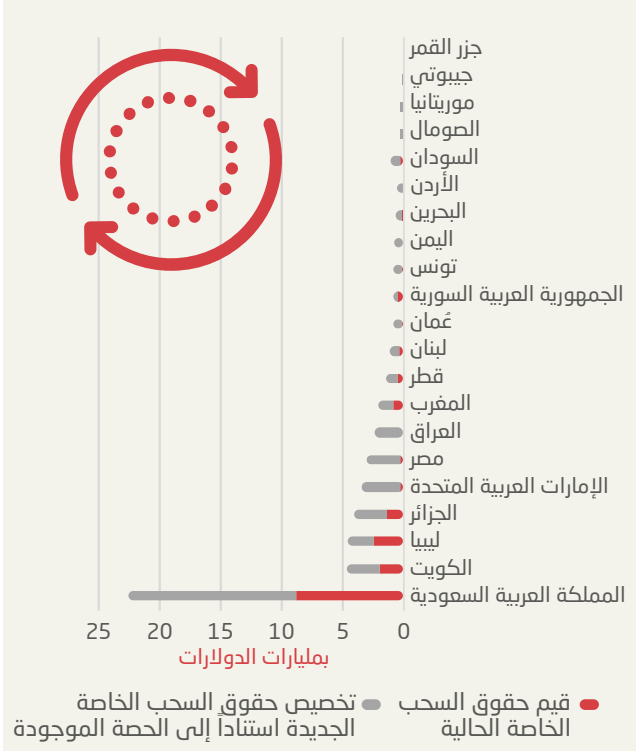


المصدر: United Nations, n.d (البيانات من عام 2020 حتى منتصف عام 2021).

ومن مجموع الدعم المالي العالمي البالغ 18.7 تريليون دولار، خصصت البلدان العربية 94.8 مليار دولار فقط، أي حوالى 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020، مقارنة بمتوسط عالمي قدره 22 في المائة (الشكل 90)[151]. وقدمت الحكومات الدعم بأشكال مختلفة تماماً، وذلك بما يتماشى إلى حد كبير مع الحيز المالي المتاح لديها. ويختلف السودان وموريتانيا عن بقية أقل البلدان نمواً، حيث كانت الاستجابة المالية هامشية. فقد أنشأت موريتانيا صندوقاً خاصاً للتضامن الاجتماعي بقيمة 800 مليون دولار، أي ما يمثل نسبة كبيرة من التحفيز الذي بلغ 11 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وخصص السودان موارد مالية ونقدية كبيرة لتدابير شبكة الأمان الاجتماعي، لكنها ذهبت بشكل أساسي لدعم نظام الرعاية الصحية.

ومن المحتمل أن يكون الإصدار الجديد لحقوق السحب الخاصة من قبل صندوق النقد الدولي تدبيراً مفيداً لدعم السيولة، لكنه لا يزال يميل إلى أن يكون أكثر نفعاً في البلدان المرتفعة الدخل، وذلك استناداً إلى الحصص الحالية للتوزيع. فمن أصل 650 مليار دولار في المجموع، حصلت المنطقة العربية على 37.3 مليار دولار فقط، وتتلقى البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل (من بينها 15 من الدول العربية) حوالى 15 مليار دولار فقط (الشكل 91). وفي المجمل، فإن المخصصات المرصودة للمنطقة أقل بكثير مما هو مطلوب للتعافي الذي يمكن أن يجاري التعافي في المناطق الأخرى في العالم (أي ما يقدر بنحو 462 مليار دولار).

الشكل 91. قصور حقوق السحب الخاصة الحالية والجديدة عن تلبية احتياجات التعافي



المصدر: ESCWA, 2022.

وتأتي هذه التحديات لتضاف إلى التحديات التي تواجهها المنطقة أصلاً في التقدم على مسار تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وقد أظهر التقرير العربي للتنمية المستدامة في عام عالمياً 2020[152] والتقرير العربي للتنمية المستدامة[153] اتجاهات غير متكافئة ومقلقة على هذا الصعيد، حيث من المرجح أن تتخلف المنطقة في العديد من المؤشرات الرئيسية بحلول عام 2030. فهي تتخلف عن المناطق الأخرى في معالجة الفقر الناجم عن انخفاض الدخل، والمساواة بين الجنسَين، وتغطية الرعاية الصحية، والحماية الاجتماعية، والسلام والأمن، والإدارة المستدامة للموارد الطبيعية، والاستهلاك والإنتاج، وتغير المناخ. والمبلغ التقديري البالغ 3.6 تريليون دولار الذي تحتاجه البلدان العربية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة الـ 17 بين عامَي 2018 و2030، يتجاوز إمكانياتها الخاصة[154]. وفي الوقت نفسه، أدى تباطؤ النشاط الاقتصادي إلى جعل التمويل أكثر صعوبة على جبهات متعددة، حيث انخفض التمويل الخاص الخارجي بمقدار 700 مليار دولار في عام 2020[155]. ويثير انخفاض المساعدة الإنمائية الرسمية القلق بشكل خاص في أقل البلدان نمواً والتي تعتمد على هذه المساعدة في الخدمات الاجتماعية الأساسية.

حصلت المنطقة العربية على

$37.3

مليار

تلقّت البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل (15 من الدول العربية)

$15

مليار

في المجمل، المخصصات المرصودة للمنطقة أقل بكثير مما هو مطلوب للتعافي كما في المناطق الأخرى في العالم

$462

مليار

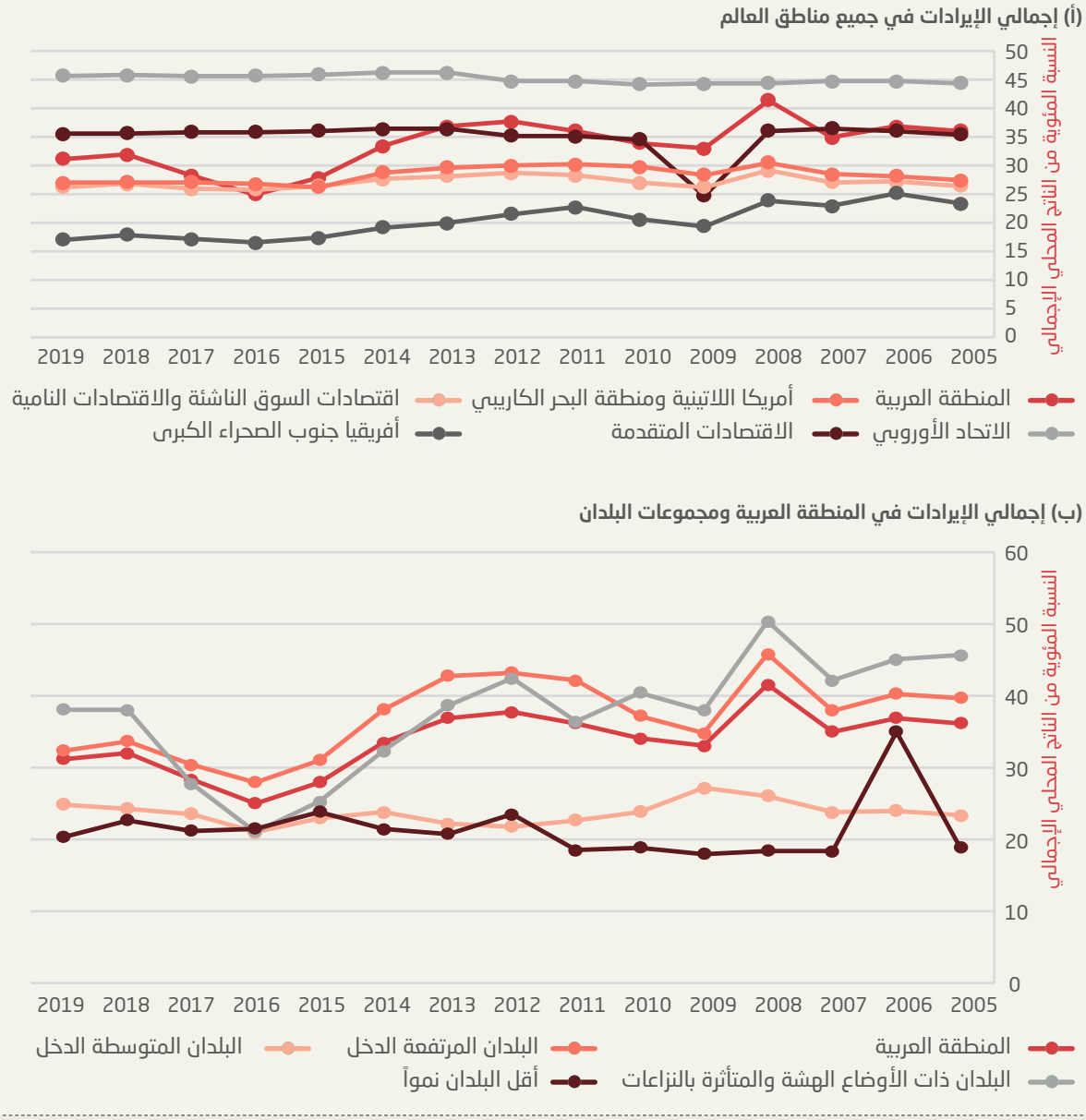
ب. الاستراتيجيات المالية المطلوبة لتعزيز الإنفاق الاجتماعي

من أجل تأمين التمويل العام الكافي وتلبية الاحتياجات الحالية، ستحتاج العديد من البلدان العربية إلى اللجوء إلى تعبئة الإيرادات المحلية. وقد يشمل ذلك تحسين كفاءة عملية تحصيل الضرائب، و/أو توسيع القاعدة الضريبية، و/أو تعزيز الفرض التصاعدي للضريبة. لكن ذلك لن يكون كافياً بالنظر إلى حجم الأموال المطلوبة. أما الخيارات الأخرى لتوسيع الحيز المالي في الأجل القريب فتشمل إجراءات عديدة تنطوي خطوطها العريضة على مبدأ تخفيف أعباء الديون، وإيجاد حلول مبتكرة للتمويل، بما في ذلك التفكير بجدية بخيار مقايضة الديون. وقد ينمو الحيز المالي أيضاً من خلال تثبيت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي على معدل أعلى، وذلك على المدى المتوسط، تماشياً مع متطلبات الاستثمارات الاجتماعية التي تعزز رأس المال البشري والناتج المحلي الإجمالي. ويمكن لهذه الاستراتيجية أن تكفل القدرة على تحمل الديون وزيادة المخرجات.

1. تفاوت الإيرادات بشدّة بين بلدان المنطقة

انخفضت الإيرادات العامة، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، في المنطقة مع مرور الوقت، فتراجعت من ذروة بلغت 42 في المائة في عام 2008 إلى 31 في المائة في عام 2019 (الشكل 92). والحصص المتفاوتة جداً بين البلدان، فهي تتبع الفروقات في الموارد الطبيعية والدخل. وقد بلغت نسبة تلك الحصة في البلدان المتوسطة الدخل حوالى 25 في المائة، مقابل 32 في المائة في البلدان المرتفعة الدخل، و20 في المائة في أقل البلدان نمواً. وقد انخفضت حصة البلدان المرتفعة الدخل من 46 في المائة في عام 2008، وهو انخفاض حاد قاد الاتجاه الإقليمي إلى التراجع، وارتبط ارتباطاً وثيقاً بالتغيرات في أسعار النفط الدولية[156]. وتكبدت البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات، مثل العراق وليبيا واليمن، خسائر كبيرة في الإيرادات خلال الفترة نفسها.

الشكل 92. الاتجاهات التنازلية للإيرادات العامة في المنطقة



المصدر: ESCWA, 2022.

ملاحظة: مجاميع المنطقة العربية ومجموعات البلدان هي متوسطات مرجحة، ولكنها تستثني المتوسطات الجمهورية العربية السورية ودولة فلسطين والصومال بسبب عدم توفر البيانات. ويتبع تصنيف اقتصادات السوق الناشئة والاقتصادات النامية تصنيف آفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي.

الشكل 93. انخفاض الإيرادات، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، انخفاضاً كبيراً خلال الجائحة: فرق النقاط المئوية بين عامَي 2019 و2020

المصدر: ESCWA, 2022. بناءً على تقديرات نموذج التنبؤ الاقتصادي العالمي. قد تختلف تقديرات النموذج عن القيم الفعلية قليلاً في بعض الحالات.

وبقيت الإيرادات العامة ثابتة إلى حد كبير في البلدان المتوسطة الدخل التي تعتمد بشكل أساسي على الضرائب، وظلت أدنى من المتوسط البالغ 30 في المائة في اقتصادات السوق الناشئة والاقتصادات النامية على الصعيد العالمي.

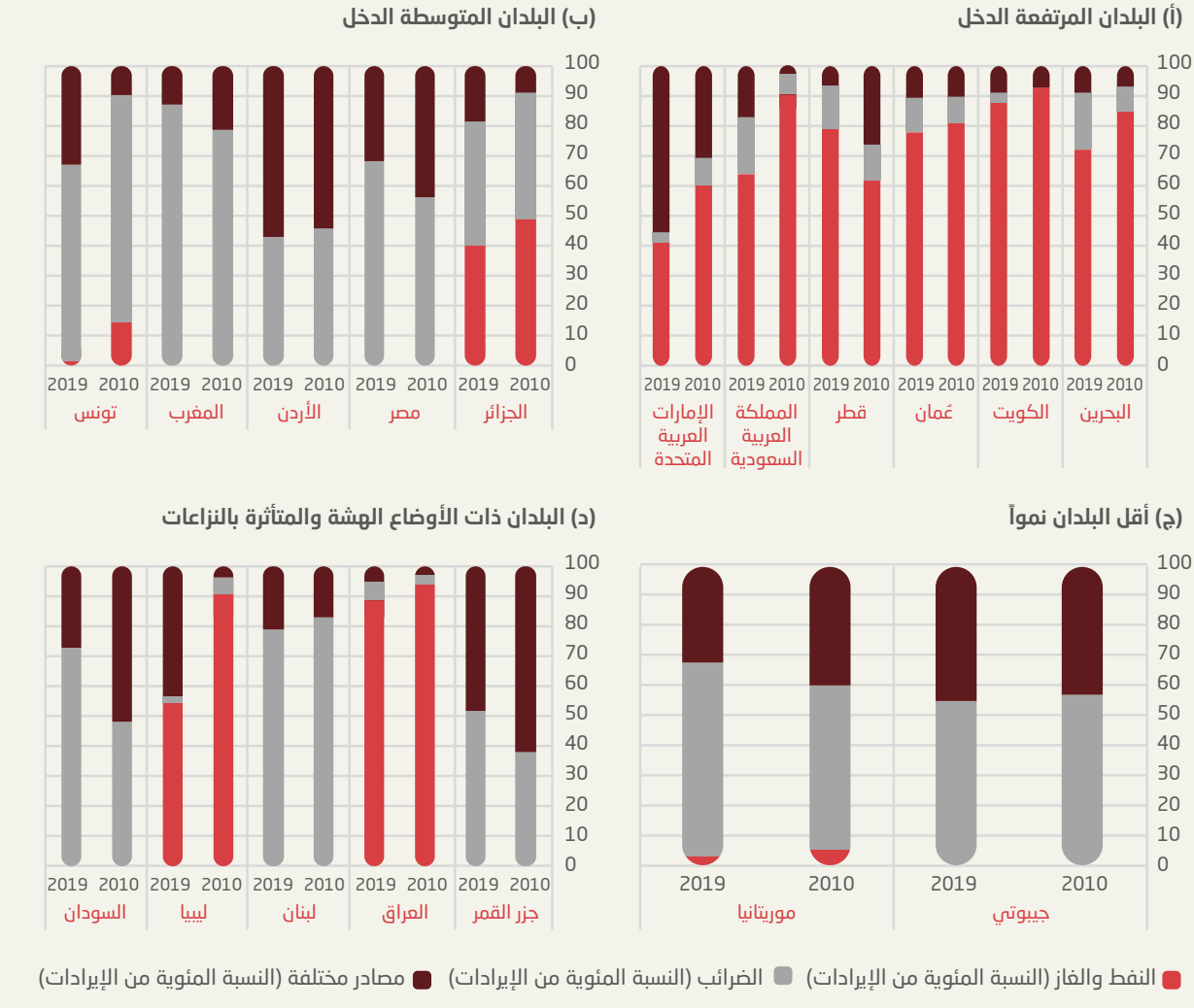
لقد كلفت جائحة كوفيد-19 المنطقة العربية 150 مليار دولار تقريباً تمظهرت على شكل خسائر في الإيرادات. فبحلول عام 2020، انخفضت حصة الإيرادات في الناتج المحلي الإجمالي إلى 27 في المائة (الشكل 93). ونتجت الضغوط التنازلية جزئياً عن تدابير التخفيف من العبء الضريبي التي تم تبنّيها لتخفيف الضائقة المالية التي وقع فيها دافعو الضرائب من أفراد وشركات. وشملت تلك التدابير الإعفاءات الضريبية، وتأجيل تحصيل الضرائب، والإعفاءات أو التخفيضات في الرسوم الجمركية. على سبيل المثال، زادت مصر من الاستقطاعات الشخصية وخفضت العبء الضريبي على المعاملات المنفذة في البورصة المصرية، وذلك بهدف تشجيع الاستثمار وتحفيز النشاط الاقتصادي. وأدخلت المغرب إعفاءات ضريبية للأفراد الذين خسروا وظائفهم بسبب الأزمة.

وتختلف مصادر الإيرادات بين دول المنطقة اختلافاً كبيراً (الشكل 94). فالنفط والغاز يشكلان الحصة الرئيسية في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وفي السنوات الأخيرة، زادت الإيرادات الضريبية في العديد من البلدان، بما في ذلك البحرين وعُمان وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية، والتي أدخلت ضرائب القيمة المضافة أو عدّلت قوانين الجمارك والضرائب الانتقائية، وذلك بعد الانخفاض الكبير في عائدات النفط.

وتعتمد البلدان المتوسطة الدخل بشكل أساسي على الضرائب والرسوم الانتقائية على الإيرادات العامة، باستثناء الجزائر التي تعتمد على النفط. وتُعتبر تونس والمغرب من البلدان ذات الأداء الجيد نسبياً في تعبئة أكثر من ثلاثة أرباع إيراداتهما من الضرائب. وفي السنوات الأخيرة، رفعت مصر والمغرب الرسوم الجمركية أو استخدمتا آليات مثل خصخصة الاستثمارات العامة لتعزيز الإيرادات.

وتشكل الضرائب والمنح الأجنبية مصادر رئيسية للإيرادات بالنسبة إلى أقل البلدان نمواً، على الرغم من أن حصة الضرائب من مجموع الإيرادات زادت في ما بين عامَي 2010 و2019 في جزر القمر والسودان وموريتانيا. وبين البلدان المتأثرة بالنزاعات، لا تزال دولتا العراق وليبيا تعتمدان اعتماداً كبيراً على عائدات النفط.

الشكل 94. اختلاف مصادر الإيرادات في المنطقة اختلافاً كبيراً (النسبة المئوية من المجموع)



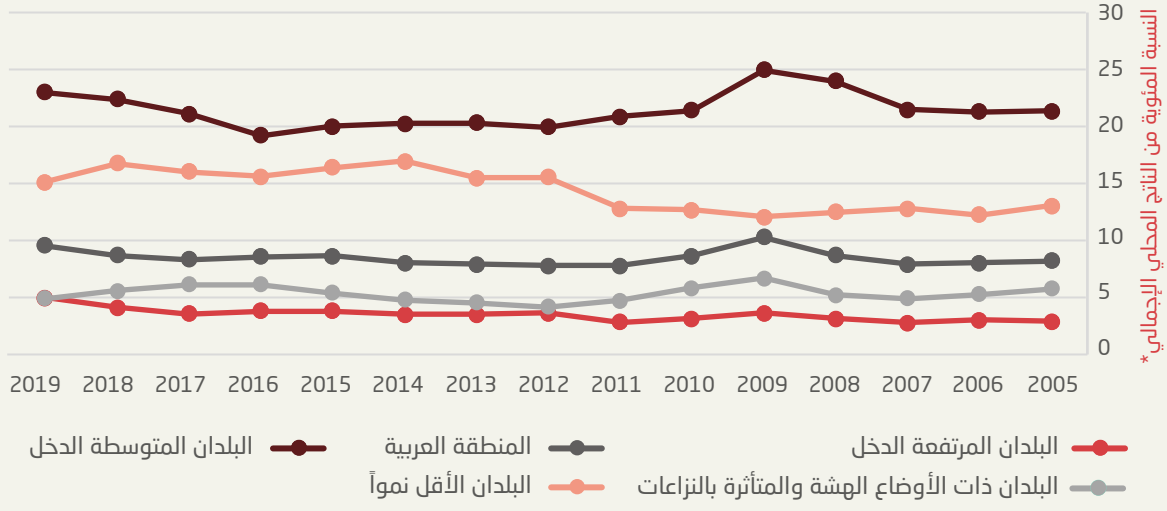
المصدر: ESCWA, 2022.

ملاحظة: مكونات الإيرادات الأخرى خاصة بكل بلد.

2. الحاجة إلى تحسين الإنصاف والكفاءة الضريبيَين

لا يزال تحسين الإيرادات الضريبية يشكل تحدياً لمعظم بلدان المنطقة. فقد ظل مجموع الإيرادات الضريبية في المنطقة، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، عند حوالى 8 في المائة منذ عام 2010 (الشكل 95). وتراوحت حصته في عام 2019 بين نسبة متدنية قدرها 1 في المائة في بلد واحد مصدر للنفط، هو الإمارات العربية المتحدة، و25 في المائة في بلد متوسط الدخل مستورد للنفط، هو تونس. وعلى الرغم من أن البلدان المتوسطة الدخل تعتمد بشكل أساسي على الضرائب في الإيرادات العامة، فإنّ الانخفاض المطرد في نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي بين عامَي 2009 و2016 مردّه التباطؤ الاقتصادي العالمي المقترن بالنزاعات في المنطقة. وأدخلت البلدان المتوسطة الدخل العديد من الإصلاحات لزيادة الإيرادات الضريبية في السنوات الخمس الماضية، وهذا ما يفسر اتجاهاً متزايداً قليلاً يمكن ملاحظته في ارتفاع نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي بين عامَي 2016 و2020. لكن المعدل الوسيط يبقى منخفضاً، فقد بلغ حوالى 16 في المائة في المنطقة العربية عام 2019 مقابل 25 في المائة في البلدان المتقدمة في العالم، وحوالى 18 في المائة في البلدان المتوسطة الدخل في العالم[157].

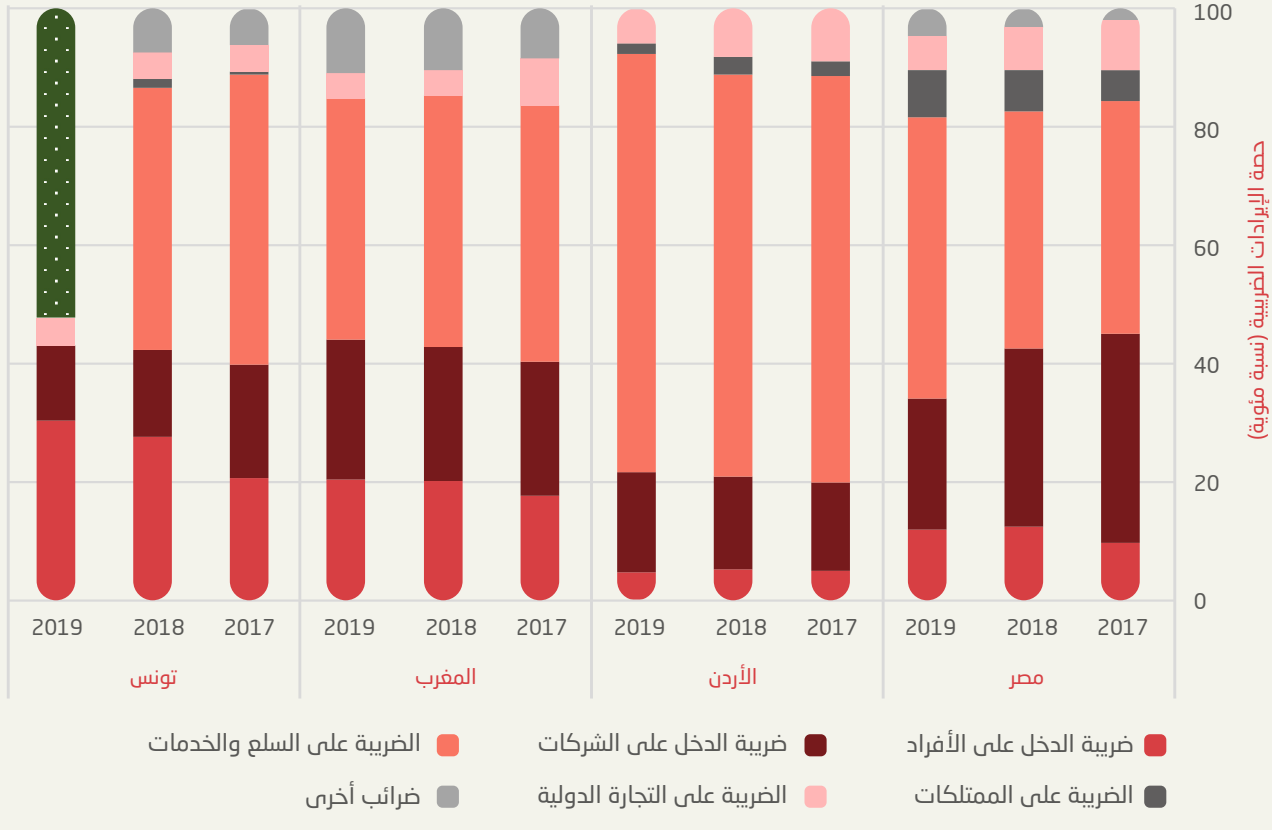
الشكل 95. تحسين الإيرادات الضريبية لا يزال يمثل تحدياً نظراً إلى ركود حصتها نسبياً من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: ESCWA, 2022.

ملاحظة: * متوسطات مرجحة.

الشكل 96. انخفاض ضرائب الدخل على الأفراد والشركات في معظم البلدان المتوسطة الدخل



المصدر: ESCWA, 2022.

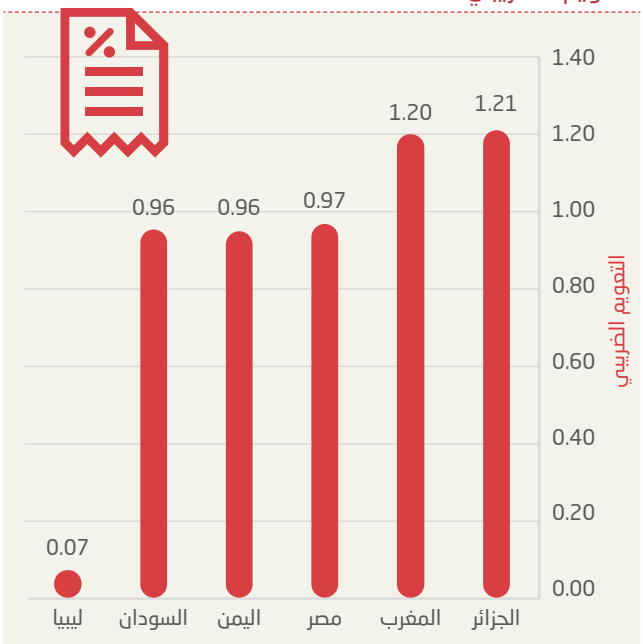
ملاحظة: بالنسبة لتونس، تشمل الإيرادات من ضريبة السلع والخدمات الإيرادات من ضرائب القيمة المضافة ورسوم الاستهلاك وغيرها من الضرائب غير المباشرة. يشمل النمط الغامق ذي النقاط الخضراء السلع والخدمات والممتلكات والضرائب الأخرى.

تاريخياً، لم تفرض البلدان المرتفعة الدخل ضرائب على الأفراد والسلع والخدمات، وهذا ما يفسر انخفاض نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي لديها. فأنظمتها الضريبية تعتمد بشكل أساسي على ضرائب دخل الشركات. ومنذ هبوط أسعار النفط في عام 2014، زادت هذه البلدان من تركيزها على إصلاحات السياسة المالية، مع التشديد بشكل رئيسي على فرض ضرائب على السلع والخدمات، مثل القيمة المضافة والضرائب الانتقائية، وذلك كجزء من الجهود المبذولة لتنويع قاعدة الإيرادات وتحسين تحصيلها. أما في أقل البلدان نمواً والبلدان المتأثرة بالنزاعات فانخفاض نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي يعبّر التحديات الإنمائية التي تواجهها.

وقد هدفت العديد من الإصلاحات الضريبية في العقد الماضي إلى تحسين تعبئة الإيرادات، لكنها لم تحفز الزيادة المرجوة في الإيرادات العامة. ويرجع ذلك بشكل خاص إلى التسربات الكبيرة التي تقوض نزاهة النظم الضريبية. فضلاً عن ذلك، فشلت الإصلاحات في تحسين الإنصاف الضريبي والاتجاه التصاعدي للضرائب. فمساهمة ضريبة دخل الأفراد والشركات متدنية في معظم البلدان المتوسطة الدخل (الشكل 96)، وكذلك في أقل البلدان نمواً. وعلى الرغم من الجهود التي بذلت مؤخراً في عدة بلدان لتعبئة إيرادات أعلى من خلال ضريبة الدخل، فإنّ حصة هذه الضريبة من مجموع الضرائب عموماً بقيت عند نسبة 20 في المائة على الأكثر. وتشكل تونس استثناء لأن هذه الحصة بلغت فيها حوالى 30 في المائة في عام 2019. ولا تشكل الضرائب على الثروة سوى جزء ضئيل من مجموع الإيرادات الضريبية في المنطقة العربية، مع ملاحظة أن الثروات تتركّز لدى الشريحة الأعلى دخلاً والتي تمثل واحد في المائة من السكان فقط[158].

وتشير الحصة المرتفعة للضرائب على السلع والخدمات إلى الطبيعة التراجعية للنظم الضريبية، لأن عبء الضرائب غير المباشرة يقع على عاتق الفقراء والطبقة المتوسطة أكثر من الأغنياء[159]. وكان إدخال ضرائب القيمة المضافة مؤخراً موضوع جدل أيضاً لأن الإعفاءات والمعدلات الضريبية المتعددة عادة ما تقلل من معايير الإنصاف وتقع أعباؤها على عاتق الفقراء والطبقة المتوسطة، كما ورد أعلاه[160]. وغالباً ما يكون الأساس المنطقي للإعفاءات غير واضح وغير عادل، كما هي الحال عندما تمنح الإعفاءات الضريبية للسلع الكمالية التي يستهلكها الأثرياء فقط.

الشكل 97. معاناة معظم البلدان العربية من انخفاض التعويم الضريبي



المصدر: Dudine and Jalles, 2017.

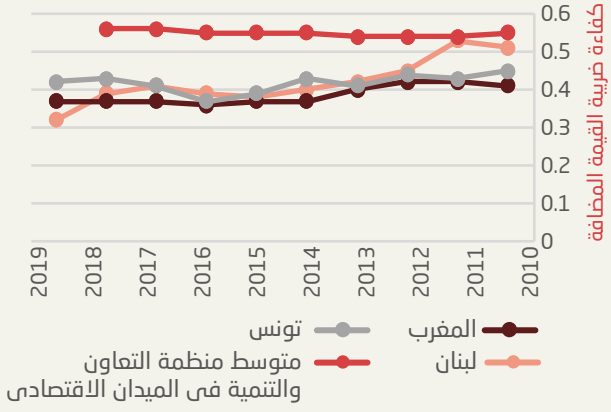
ملاحظة: النسبة المئوية للزيادة في الإيرادات الضريبية لكل 1 في المائة زيادة في الناتج المحلي الإجمالي..

وفي ما عدا الجزائر والمغرب، لا تزال معظم البلدان العربية تعاني من انخفاض التعويم الضريبي لأن نمو الناتج المحلي الإجمالي لا يؤدي إلى ارتفاع متناسب في الإيرادات الضريبية. ويفسر ضعف الإدارة الضريبية والتسريبات هذا الأداء. وفي حين أن هذا الأمر نموذجي في البيئات التي تكون أقسام كبيرة من الاقتصاد فيها غير منطمة، فإن جزءاً كبيراً من الخسارة الضريبية تأتي من صعوبة فرض الضرائب (أو عدم اتخاذ القرار المناسب في هذا الصدد) على الأفراد ذوي الملاءة المالية العالية (الشكل 97).

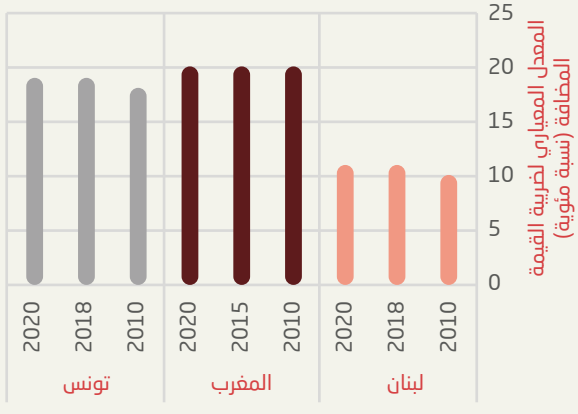
وعلى الرغم من الإصلاحات، فإنّ كفاءة ضريبة القيمة المضافة لا تزال متدنية في المنطقة، فهي تتراوح بين 0.32 و0.42 مقارنة بالمعايير العالمية، حيث يبلغ المتوسط في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 0.55 على سبيل المثال. وهذه الكفاءة آخذة في الانخفاض في معظم البلدان العربية، حتى في البلدان التي زادت من معدلات ضريبة القيمة المضافة، مثل تونس ولبنان (الشكل 98). وفي هذا السياق، يتبيّن أنّه ينبغي لمشاريع إصلاح الإيرادات أن تعالج بشكل أساسي مشكلة التسربات الضريبية وعدم كفاءة النظام الضريبي، وذلك لتحسين تعبئة الإيرادات وفتح آفاق الحيز المالي.

الشكل 98. قصور الزيادة المدرجة على معدلات ضريبة القيمة المضافة عن تحسين الكفاءة الضريبية

(أ) كفاءة ضريبة القيمة المضافة في المنطقة العربية مقارنة بمتوسط منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي



(ب) معدلات ضريبة القيمة المضافة في البلدان المعنية وزيادتها مع الوقت



المصدر: الإسكوا، 2022، استناداً إلى بيانات من وزارات المالية في البلدان المعنية، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.
ملاحظة: تمثل كفاءة ضريبة القيمة المضافة النسبة بين التحصيل الذي يقاس كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي وبين معدل الضريبة.

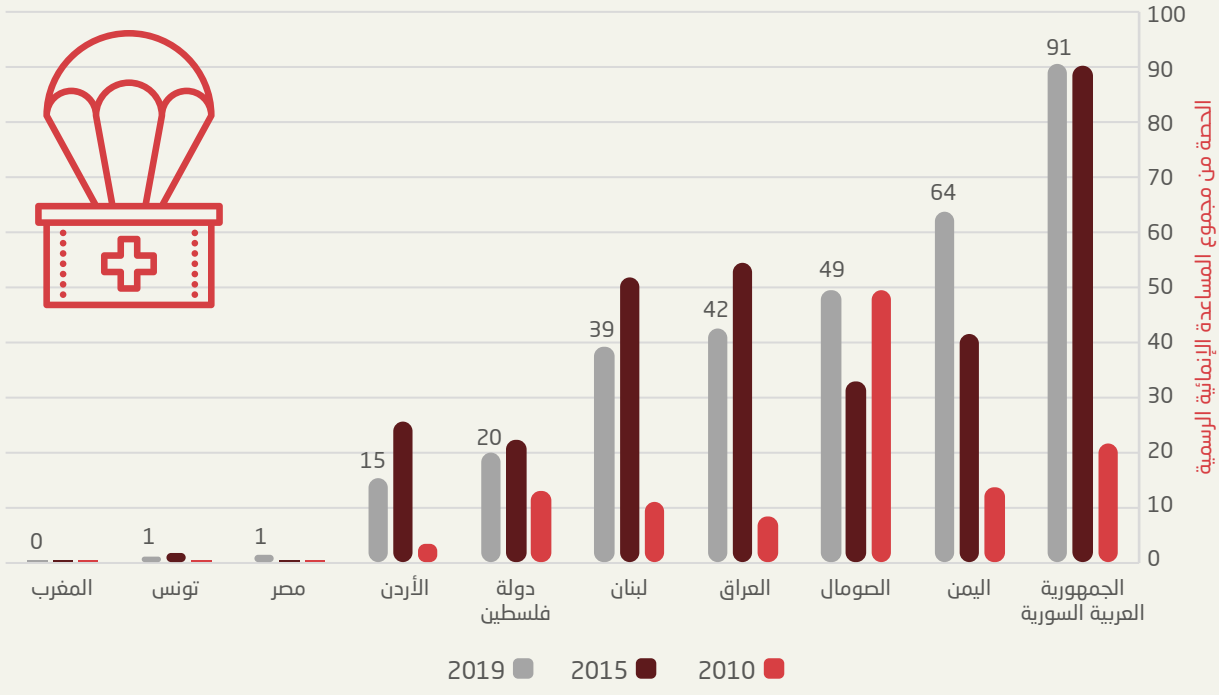
3. وجوب الوفاء بالتزامات المساعدة الإنمائية الرسمية

تكتسي المساعدة الإنمائية الرسمية أهمية حاسمة في تحقيق العديد من مقاصد أهداف التنمية المستدامة. وقد ارتفعت هذه المساعدة المقدمة للبلدان العربية ارتفاعاً مطرداً منذ عام 2011، في أعقاب انخفاضات حادة خلال الفترة 2008-2010. وفي عام 2019، وصلت المساعدة الإنمائية الرسمية في المنطقة العربية إلى أعلى مستوى لها في العقد الماضي، وهو 33.9 مليار دولار، أي بنسبة 10 في المائة تقريباً أقل من عام 2018. وقد تلقت الدول العربية 17.6 في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية التي قدمتها جميع المصادر للبلدان النامية في عام 2019.

وتتأثر زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للمنطقة إلى حد كبير بتكاليف "اللاجئين" داخل البلد والمساعدات الإنسانية (الشكل 99). فقد شكلت المساعدات الإنسانية حوالى 90 في المائة تقريباً من المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة في الجمهورية العربية السورية في عام 2019. ومن ضمن أقل البلدان نمواً، تلقى الصومال واليمن تدفقات أكبر من المساعدة الإنمائية الرسمية في السنوات الخمس الماضية، وشكّلت المساعدات الإنسانية جزءاً كبيراً منها. على النقيض من ذلك، انخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للسودان انخفاضاً كبيراً. ويبدو أن التدفقات إلى البلدان المتوسطة الدخل، بما فيها الأردن وتونس ومصر والمغرب، قد تزايدت خلال العقد الماضي لكنها ظلت غير ثابتة، وتقلبت من سنة إلى سنة.

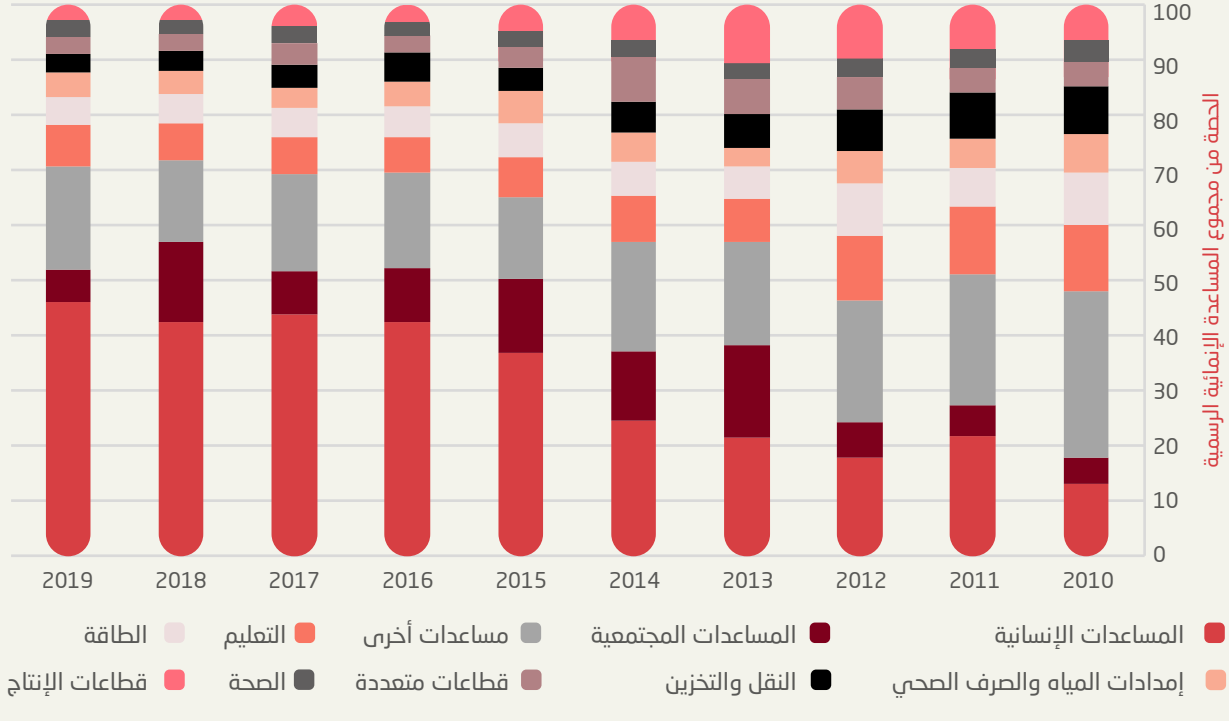
ولا يزال هذا التضارب يثير إشكالية ينبغي حلّها، ويأتي مقترناً مع فشل البلدان المتقدمة النمو في الوفاء بالتزاماتها بصرف 0.7 في المائة من دخلها القومي الإجمالي على شكل مساعدة إنمائية رسمية للبلدان النامية. وتتمحور الشواغل المقلقة الأخرى حول انخفاض الحصص المقدمة للخدمات الأساسية التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من سبل إعمال حقوق الإنسان. فقد انخفضت حصة المساعدة الإنمائية الرسمية للتعليم إلى نحو 7 في المائة في عام 2019. وفي عام 2019 أيضاً، بلغت الحصة المقدمة لقطاع الصحة 3 في المائة وللمياه والصرف الصحي 4 في المائة، وهذه حصص ضئيلة تكاد لا تذكر قياساً بالحاجات العالمية. ولم تمثل المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة لمجالاتٍ مجتمعة (المياه والصرف الصحي، والتعليم، والصحة، ومعونة السلع) سوى 21 في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية في عام 2019. أما حصة قطاع الإنتاج فقد تقلصت بشكل ملحوظ (الشكل 100). وتبرز الحاجة إلى موارد مهمة في جميع هذه القطاعات لتحسين جودة الخدمات العامة وإمكانية الوصول إليها، وذلك بهدف جعل المجتمعات أكثر شمولاً للجميع واستدامة[161].

الشكل 99. زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للمنطقة موجهة إلى حد كبير إلى المساعدات الإنسانية (نسبة مئوية)



المصدر: OECD, 2021b.

الشكل 100. انخفاض حصص خدمات صندوق المساعدة الإنمائية الرسمية الموجهة إلى حقوق الإنسان (نسبة مئوية)

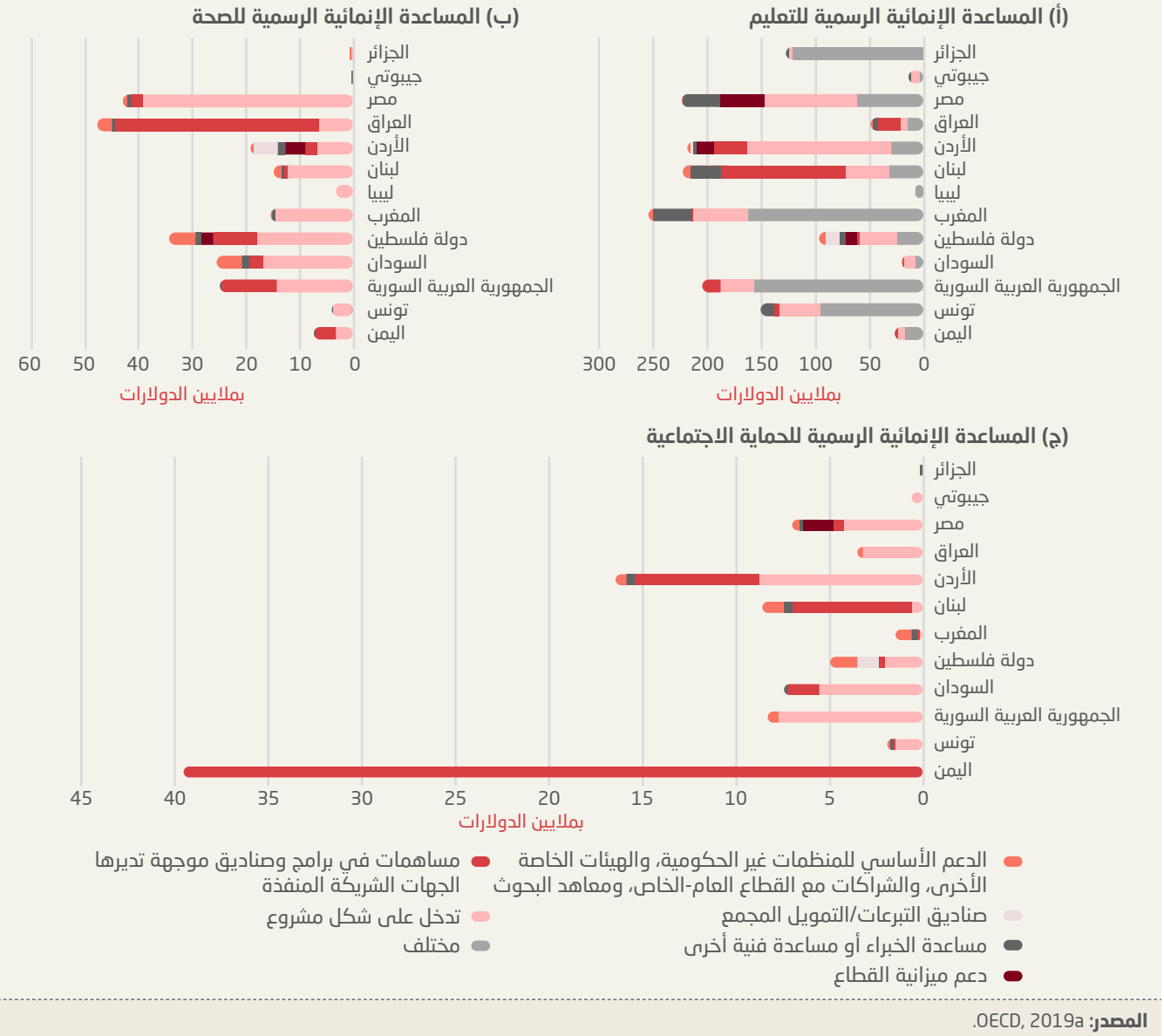


المصدر: OECD, 2021b.

ملاحظة: تشتمل المساعدات الأخرى على المساعدة غير المخصصة أو غير المحددة، والحكومة والمجتمع المدني، والعمليات المصرفية والمالية، وسواها من البنى التحتية والخدمات الاجتماعية، بين فئات أخرى.

ولا تزال حصة المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة "في الميزانية"، أو المتوجهة مباشرة إلى ميزانيات القطاع الاجتماعي المعني (لدى الحكومات المتلقية للدعم)، منخفضة جداً، وذلك على الرغم من أن وجود "مجمع إيرادات" واحد أمر حيوي لوضع استراتيجية تمويل وطنية منسقة (الشكل 101). وتحتاج الحكومات أيضاً إلى استقلالية نسبية في اتخاذ القرارات بشأن طريقة استخدام التمويل الذي تتلقاه وفي تحديد موارد صرفه المناسبة. في عام 2019، تلقى الأردن ودولة فلسطين ومصر فقط المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة في الميزانية، وذلك في مجالات التعليم، و/أو الصحة، و/أو الحماية الاجتماعية. وبلغت التدفقات المخصصة في الميزانية للتعليم ما يزيد قليلاً عن 4 في المائة من مجموع التعليم في المنطقة، حيث بلغت نسبة التعليم في مصر 18 في المائة، وفي دولة فلسطين 10 في المائة، وفي الأردن 7 في المائة. أما المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة في الميزانية للصحة فبلغت 2.6 في المائة فقط من المجموع، وكانت حصة الأردن حوالى 20 في المائة وحصة دولة فلسطين حوالى 6.5 في المائة. وكانت مصر البلد الوحيد الذي تلقى تمويلاً مخصصاً في الميزانية للحماية الاجتماعية بحصة قدرها 20 في المائة تقريباً من المساعدة الإنمائية الرسمية في هذا المجال.

الشكل 101. من المرجّح أن المساعدة الإنمائية الرسمية قادرة على دعم المشاريع الإنمائية أكثر من الميزانيات العامة، ولكن هذا يقوض استراتيجيات التمويل الوطنية المنسقة



المصدر: OECD, 2019a.

4. مقايضة الديون بحيز مالي أكبر

إن ارتفاع أعباء الديون وعدم كفاية التمويل في العديد من البلدان العربية لا يحدان من التعافي الشامل من آثار الجائحة فحسب، بل يمكن أن يؤديا أيضاً إلى ترك ندوب اجتماعية واقتصادية عميقة وطويلة الأجل. كذلك، تحد الأوضاع المالية بشدة من القدرات على إدارة التحديات المناخية المتزايدة والتحول الأخضر. إنّ تخفيف أعباء الديون من خلال أدوات مالية مبتكرة، مثل مقايضة الديون، يشكل أحد السبل الواعدة لخلق حيز مالي أكبر للاستثمار، وذلك في إطار مسار من التعاف المستدام والشامل للجميع والصديق للبيئة.

وتعتبر مبادرة تعليق سداد خدمة الدين التي أطلقتها مجموعة العشرين، وما تلاها من إنشاء الإطار المشترك لمعالجة الديون خارج إطار مبادرة تعليق سداد خدمة الدين، من الخطوات الأولية المهمة التي تساعد في تخفيف أعباء الديون وزيادة الحيز المالي في العديد من البلدان الضعيفة. لكن البلدان المتوسطة الدخل التي تعاني من أعباء ديون عالية ليست مؤهلة للاستفادة من تلك الإجراءات. كذلك، ما من حوافز أو آلية واضحة لتشجيع أو إرغام الدائنين من القطاع الخاص على المشاركة في خطط تخفيف أعباء الديون. لذلك، تبرز الحاجة إلى اتّخاذ تدابير تخفيف أكثر شمولاً، تضم مجموعة أوسع من البلدان ودائرة أكبر من الدائنين، وذلك بالنظر إلى الحاجة الملحة إلى تمويل خطط التعافي ودعم مسار تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتعزيز العمل المناخي (الإطار 6).

ويمكن أن توفر مقايضات الديون المتعلقة بالمناخ وأهداف التنمية المستدامة تخفيفاً جدّياً لأعباء الديون وأن تؤمّن حيزاً مالياً أكبر لتحقيق الأهداف الاجتماعية والمناخية، لا سيما في البلدان التي ترزح تحت أعباء الديون المرتفعة التي لم تتحوّل بعد إلى ديون لا يمكن تحملها. وفي عام 2020، سلط اجتماع الأمم المتحدة الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية الضوءَ على فكرة مقايضة الديون[162]، والتي استخدمت تاريخياً لتحقيق أهداف اجتماعية أو بيئية. وفي إطار هذه الخطوة، يجوز للدائنين الرسميين إلغاء الديون بموجب ترتيبات خاصة. وإذا كان الدائنون من القطاع الخاص مشمولين في هذه التدابير، فإنّ المنح التمويلية تستخدم في هذه الحالة لشراء الديون التجارية في السوق، ويتم تداولها عموماً بسعر مخفض. وتنطوي كلتا الحالتَين على استخدام الموارد التي حررها تخفيف أعباء الديون للاستثمار في الأولويات المتفق عليها.

في محادثات المناخ العالمية لعام 2021، كررت البلدان المتقدمة التزامها بتحسين تمويل العمل المناخي في البلدان النامية والوصول إلى هدف سنوي قدره 100 مليار دولار. لكن المنطقة العربية تتلقى الجزء الأكبر من التمويل للعمل المناخي من أدوات الدين الخارجي، والتي تتجاوز التمويل من خلال المنح بعامل قدره 8.5[163]. وأي اقتراض جديد سوف يزيد من عبء خدمة الديون الثقيل أصلاً، مع ما يرافقه من تضخيم للمخاطر بسبب الزيادة الحادة في حصة الدين الخارجي التي يحتفظ بها القطاع الخاص[164]. لذلك يجب أن تكون أدوات التمويل الجديدة مبتكرة، لأن الديون الجديدة باتت خياراً لا يمكن اللجوء إليه بسهولة. كذلك، تتطلب الحلول الهادفة إلى زيادة القدرة على تحمل الديون وضع استراتيجيات محسّنة لإدارة تلك الديون وإنفاقها في مواضع الحاجة الأساسية.

وفي عام 2020، أطلقت الإسكوا مبادرة "مقايضة الديون مقابل العمل المناخي/أهداف التنمية المستدامة/تآزر المانحين"، والتي تهدف إلى مساعدة البلدان على تحسين الحيز المالي لتمويل أهداف التنمية المستدامة والعمل المناخي بالتزامن مع تخفيف أعباء ديونها[165]. وتنشئ هذه المبادرة – ومعها الجهود التي تبذلها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لتحسين تمويل أهداف التنمية المستدامة[166] – أداة لمقايضة الديون من الجيل التالي، تأخذ في عين الاعتبار قابلية مبلغ المقايضة للتوسع ودعم المانحين ومؤشرات الأداء الرئيسية، وذلك لتحقيق أقصى قدر من التأثير. وهما يعالجان القيود المفروضة على المقايضات التقليدية التي نفذت بشكل أساسي على نحو مخصص، وكان لها تأثير هامشي على الأهداف الإنمائية[167].

وتوفر المقايضات فرصة مهمة للدول العربية المتوسطة الدخل لتوسعة حيّزها المالي المخصص للمشاريع التنموية، حيث تستهلك خدمة الديون الخارجية حوالى 20 مليار دولار من نفقاتها، أي ما يعادل 11 في المائة من حصيلة صادراتها، وهي نسبة تعادل تقريباً ضعف المتوسط العالمي للبلدان المتوسطة الدخل[168]. فضلاً عن ذلك، فإن تمويل المناخ في البلدان العربية يتخلف عن حجمه في المناطق الأخرى، لا سيما في مجالَي المياه والزراعة حيث تكون احتياجات التكيف أكبر. وفي المستقبل، سيعتمد نجاح مبادرة مقايضة الديون على إجراءات البلدان المتقدمة النمو بشأن التعهدات التي التزمت بموجبها بتمويل المناخ في البلدان النامية.

الإطار 6. تحسين إدارة تخفيف أعباء الديون

تتسم سيناريوهات تثبيت الديون على المدى المتوسط بأهمية كبرى في البلدان التي لا تزال ضمن حدود الديون التي يمكن تحملها. فهي ليست حلولاً دائمة للبلدان التي ترزح تحت أعباء الديون المرتفعة. كما أن تبني تدابير التقشف وتدعيم أوضاع المالية العامة ليسا حلَين أيضاً، نظراً إلى احتياجات التعافي ومتطلبات الإنماء. في هذه الحالات، تكون إعادة هيكلة الديون البديل الأنسب[أ]. وباتباع المبادئ المعيارية[ب]، يتطلب ذلك موافقة المدين ودائنيه، مع العلم بأنّ ذلك ينطوي على مخاطر محتملة على صعيد التصنيف الائتماني السيادي. كذلك، فإن وضع ترتيبات لإعادة هيكلة الديون يستغرق وقتاً، بالتالي، غالباً ما يكون هذا الخيار صعباً بالنسبة إلى البلدان المدينة. وقد صارت العملية أكثر تعقيداً في ظل تزايد حصة الدائنين من القطاع الخاص في الديون السيادية.

وقد دعا الأمين العام للأمم المتحدة المجتمع الدولي إلى النظر في مبادرات تخفيف أعباء الديون، والتي تستند إلى الإطار المشترك لمعالجة الديون الصادر عن مجموعة العشرين، وتكمّله[ج]. وينبغي أن يكون الاهتمام منصبّاً على شقَين في هذا الصدد: إدارة الديون الراهنة، وفي الوقت عنيه، ابتكار آليات للتخفيف من أعباء الديون، وذلك لتحرير الموارد واستخدامها للاستثمار في مجتمعات أكثر شمولاً واستدامة. ويمكن للبلدان المتقدمة النمو أن تستفيد من المبادرات القائمة، مثل مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن إعادة هيكلة الديون السيادية والإطار المشترك لمجموعة العشرين. وسيؤدي إنشاء منتدى متعدد الأطراف للديون السيادية إلى زيادة التنسيق بين الدائنين والمدينين، ودعم تسوية الديون السيادية التي يمكن تحملها، وربط تخفيف أعباء الديون بتمويل أهداف التنمية المستدامة[د].

أ. Stiglitz and Rashid, 2020. ب. United Nations, 2015. ج. United Nations, 2020b. د. ESCWA, 2021a.

5. تعبئة تمويل الديون من خلال تثبيت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي

يمثل خفض نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي تحدياً مهماً للعديد من البلدان العربية المتوسطة الدخل التي تواجه احتياجات ملحة للتعافي والاستثمار في أهداف التنمية المستدامة. ولكن، حتى عندما تكون أعباء الديون مرتفعة، قد يكون التمويل الإضافي للديون ضرورياً. وتؤدي السياسة المالية دوراً رئيسياً في التأثير على مواطن الضعف في القدرة على تحمل الديون، حيث يمكنها سدّ الفجوة المتمثّلة في الفرق بين الرصيد الأولي الفعلي وبين الرصيد الأولي المطلوب لتثبيت استقرار الديون. وبالنسبة إلى العديد من البلدان في المنطقة، ليس الفارق بين معدل الفائدة ومعدل النمو مواتياً، وهذا ما يعني عواقب سلبية لتمديد الديون[169]. لذا، يمكن للحكومات أن تقترض أكثر، ويمكنها تحمل الديون أكثر، إذا كانت أسعار الفائدة منخفضة في ظلّ نمو اقتصادي مرتفع[170]. وعلى الرغم من عدم وجود عتبة مقترحة للديون، يتعين على الحكومات أن تضع في اعتبارها أعباء الفائدة الإضافية عند اللجوء إلى المزيد من الاستدانة.

ويتمثل أحد الخيارات المتاحة في هذا الصدد في استراتيجية تمويل الديون الهادفة إلى تثبيت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي على المدَيَين القريب والمتوسط، وذلك لفتح الحيز المالي أمام الإنفاق العام على التعافي وتحقيق أهداف التنمية المستدامة[171]. ويمكن لعملية محاسبية أن تساعد على اعتماد عتبة محددة لتثبيت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، إما بالحفاظ على النسبة الحالية، وإما من خلال الحساب الدقيق لأي تغيير محتمل في تلك النسبة مستقبلاً. بالتالي، يمكن لمثل هذه العملية أن تقدّر قيمة الحيز المالي الذي يمكن تحريره أو توليده من خلال تمويل الديون، وذلك من دون التأثير على الملاءة المالية[172].

ومن شأن تحديد عتبة تثبيت الديون فوق هدف خط الأساس بالقيمة الاسمية على المدى المتوسط أن تؤدي إلى زيادة الحيز المالي من خلال زيادة تمويل الديون. ومن المسائل المهمة جداً في هذا المجال أن تبقى حصة مدفوعات الفائدة إلى تدفقات الإيرادات عند مستوى مقبول، في حين ينبغي توجيه تمويل إضافي إلى الاستثمارات التي تولد أكبر قدر من الإنتاجية والنمو، وتحسّن الإيرادات. وفي الوضع المثالي، ينبغي أن تنعكس هذه المبادئ في أي إطار متوسط الأجل تحسّناً على مستوى النفقات والإيرادات.

5

ج. المضي قدماً: نمذجة لعملية تثبيت استقرار الديون في تونس

توضح دراسة الحالة التالية عن تونس كيف يمكن أن تعمل آلية تثبيت الديون. واستناداً إلى نموذج التوقعات الاقتصادية العالمية، طبقت تونس إطاراً هيكلياً لنمذجة الاقتصاد الكلي ووضع توقعات متبصّرةٍ حول أدائه، وذلك بما يساعد على تقييم أثر سياسة تثبيت الديون بشكل دقيق[173]. صحيح أن تونس رائدة بين البلدان العربية المتوسطة الدخل في مسألة زيادة الضرائب، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، وأنّ لديها القدرة على تحسين عملية تحصيل الضرائب، إلا أنها لا تزال تعاني من أوجه عدم الكفاءة والتسرب الضريبيَّين[174]. كذلك، يشكل تمويل الديون، من خلال تثبيت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، خياراً قابلاً للتطبيق في الظروف الحالية في تونس.

وقد استخدمت توقعات خط الأساس حتى عام 2030 البيانات الفعلية حتى عام 2020، بما في ذلك تأثير جائحة كوفيد-19 الانكماشي العميق على الاقتصاد التونسي. غير أن التوقعات تعود إلى ما قبل الحرب في أوكرانيا ولا تأخذ في الحسبان آثار ضغوط التضخم والتضييق النقدي المستجدة في جميع أنحاء العالم، فقد انخفض النمو إلى سالب 7.2 في المائة في عام 2020. وتظهر التوقعات أن الاقتصاد ارتد بنسبة 5.3 في المائة في عام 2021 وتحسن بنسبة 3.2 في المائة في عام 2022[175]. وتبع ذلك نمو ضعيف تراوح بين 1.5 و2 في المائة سنوياً. وأدت الجائحة إلى زيادة العجز المالي إلى سالب 7.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020، فتفاقم العجز السلبي البالغ 3.9 في المائة في عام 2019. ومن المتوقع أن يتقلص العجز المالي قليلاً إلى سالب 6.8 في المائة في عام 2021 وأن ينكمش تدريجياً إلى سالب 2.4 في المائة بحدود عام 2030. ومن المتوقع أن تنخفض حصة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى 78 في المائة بحلول عام 2030، بعد أن ارتفعت إلى 83 في المائة في عام 2020.

إن تثبيت الدين عند حوالى 85 في المائة حتى عام 2030 (السيناريو 1)، بدلاً من تخفيضه إلى 78 في المائة كما هو موضح في سيناريو خط الأساس، يمكن أن يولد حيزاً مالياً إضافياً للإنفاق الحكومي بقيمة 21.2 مليار دينار تونسي من عام 2022 إلى عام 2030. ومن شأن هذا السيناريو أن يدفع الإنفاق الحكومي فوق خط الأساس اعتباراً من عام 2025 فصاعداً. وسيكون نمو الناتج المحلي الإجمالي أعلى من خط الأساس بنسبة 0.2-0.4 في المائة اعتباراً من عام 2025 فصاعداً، مع مخرجات أعلى من خط الأساس اعتباراً من عام 2025. وسيصل الناتج المحلي الإجمالي الاسمي الإضافي المولَد بين عامَي 2022 و2030 إلى 14.1 مليار دينار تونسي.

وسيرتفع الاستهلاك الخاص[176]، كبديل لتحسين النتائج الاجتماعية الاقتصادية على مستوى الأسرة، من 67.5 مليار دينار تونسي في عام 2022 إلى 75.8 مليار دينار تونسي في عام 2030، وسيبقى أعلى من مستوى خط الأساس من عام 2025 إلى عام 2030. وسترتفع حصة مدفوعات الفائدة من مجموع الإيرادات في البداية إلى أكثر من 15 في المائة، كما هو متوقع مع ارتفاع مستويات الديون، قبل أن تنخفض إلى 14 في المائة تقريباً بحلول عام 2030. وهذه نسبة مرتفعة نسبيّاً، ولكنها تبقى ضمن حدود معقولة، لأنها لا تزال أقل من 15 في المائة من الإيرادات[177].

ينطوي السيناريو الآخر (السيناريو 2) على تحسين الحيز المالي من خلال تمويل الديون وتعبئة الموارد المحلية، وتحديداً عن طريق زيادة الضرائب بنسبة 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا من شأنه أن يولد 40.7 مليار دينار تونسي إضافي في الحيز المالي بين عامَي 2022 و2030، أي أكثر من السيناريو 1. ومن شأن ارتفاع نمو الناتج المحلي الإجمالي حتى 2025 أن يحقق نتائج أفضل قليلاً من حيث المخرج (الناتج المحلي الإجمالي الاسمي) والاستهلاك الخاص. وسيشهد الحساب الجاري تدهوراً طفيفاً في حين أن الرصيد الأولي سيكون قريباً من الرصيد المقترح في خطة تمويل الديون الواردة في السيناريو 1. غير أنّ الزيادة في الحيز المالي ستُوجّه على الأرجح نحو الإنفاق الحكومي بوجه عام، والذي يكون في معظمه إنفاقاً جارياً، وليس نحو الاستثمارات الإنتاجية والاجتماعية. وقد يفسر ذلك لماذا لن تترجَم زيادة الحيز المالي إلى تحسن كبير في النمو أو النتائج الاجتماعية الاقتصادية.

غير أنّ إجراء تعديلَين إضافيَين على السيناريو 2 ينتج سيناريو ثالثاً. ويشمل التعديلان: خلق حيز مالي إضافي قدره 38.8 مليار دينار تونسي، على أن يكون مخصصاً تحديداً للقطاعات

الاجتماعية، مثل التعليم والصحة والسكن، وفقاً لحصص كل منها ضمن مجموع الإنفاق الاجتماعي؛ وزيادة تدريجية في مجموع إنتاجية العوامل بنسبة 4 في المائة[178] بحلول عام 2030. وسوف يتأخر التدخل في السياسة النقدية، مقللاً بذلك إلى أدنى حد التأثير السلبي على جانب الطلب. وفي ظل السيناريو 3، سيبلغ الحيز المالي الإضافي للإنفاق الحكومي 42.2 مليار دينار تونسي من عام 2022 إلى عام 2030، بزيادة قدرها 8.3 في المائة عن خط الأساس، مقارنة بنسبة 8.0 في المائة في السيناريو 2 (ولكنّها ستخصّص في أغلبها للإنفاق الجاري كما ذكر سابقاً)، و4.1 في المائة في السيناريو 1.

وسيظل نمو الناتج المحلي الإجمالي في ظل هذا السيناريو مشابهاً للسيناريوهَين السابقَين، لكنه أعلى قليلاً منهما، وأعلى من خط الأساس أيضاً، حيث يرجّح أن يستقر عند نسبة أعلى من 2 في المائة. وسيظل المخرج أعلى من خط الأساس طوال فترة الإسقاط. ومن شأن زيادة تراكمية قدرها 29.2 مليار دينار تونسي في الناتج المحلي الإجمالي الإسمي أن تتجاوز السيناريوهَين السابقَين. وسيزيد الاستهلاك الخاص بمقدار 4.7 مليار دينار تونسي فوق خط الأساس بين عامَي 2022 و2030. ويقارن هذا بحوالي 2.3 مليار دينار تونسي في ظل السيناريوهَين 1 و2، مع الإشارة إلى أن السيناريو 3 سيكون الأكثر فعالية في تحسين مستوى الرفاه.

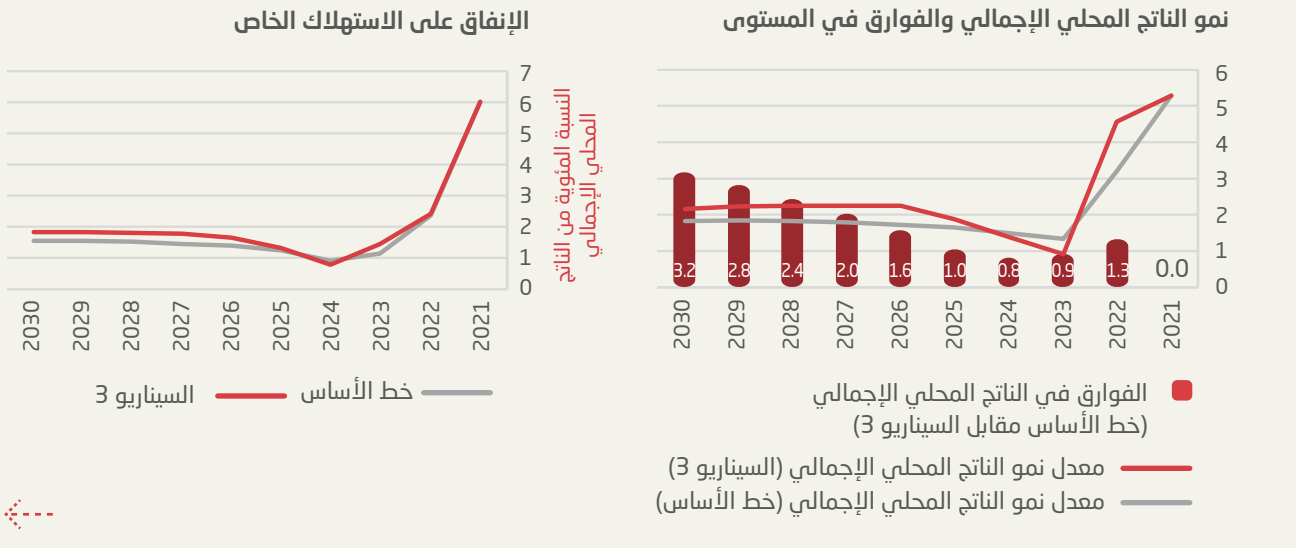
باختصار، السيناريو 3 هو الأكثر كفاءة في زيادة المخرجات والاستهلاك الخاص، فضلاً عن الحفاظ على استقرار

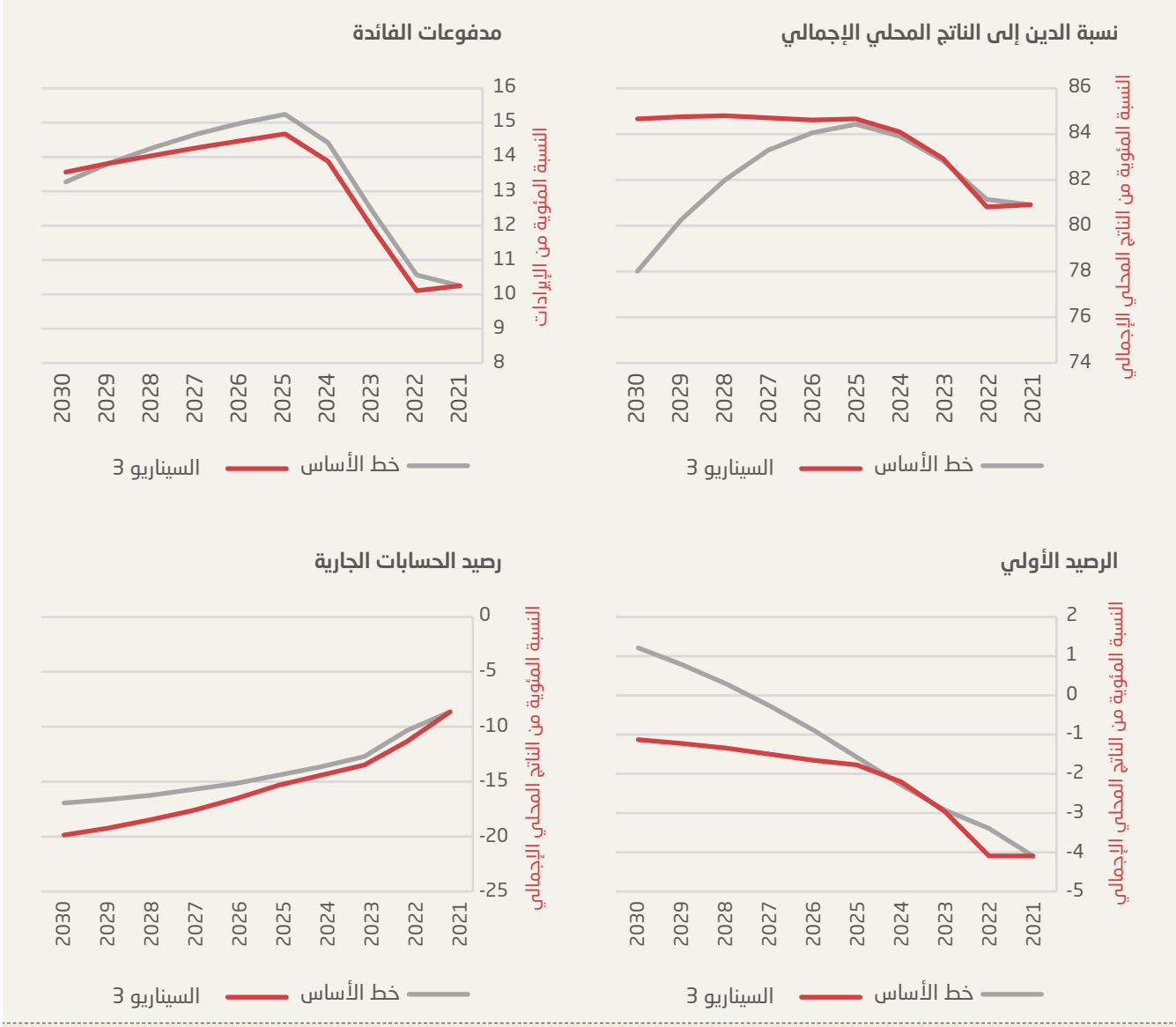
زيادة الإنفاق العام أمر بالغ الأهمية لبناء مخزون كافٍ من رأس المال البشري والمادي، ولتخفيف القيود المفروضة على جانب العرض. وهذا ما يدفع بدوره النمو، لا سيما عندما يكون القطاع الخاص ضعيفاً.

الاقتصاد الكلي، مع بقاء حصة مدفوعات الفائدة في مجموع الإيرادات عند مستويات مقبولة (الشكل 102).

وكما يتبين من حالة تونس، فإن زيادة الإنفاق العام أمر بالغ الأهمية لبناء مخزون كافٍ من رأس المال البشري والمادي، ولتخفيف القيود المفروضة على جانب العرض. وهذا ما يدفع بدوره النمو، لا سيما عندما يكون القطاع الخاص ضعيفاً. وصحيح أن تمويل الديون هام، لكن من الضروري أن يكون مصحوباً بسياسة مالية استراتيجية لتخصيص الأموال بكفاءة وفعالية من أجل تحسين النمو وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

الشكل 102. في ظل السيناريو 3، تونس قادرة على زيادة الإنفاق الاجتماعي وتثبيت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2030





المصدر: Altshuler and Sarangi, 2021، المحاكاة مستندة إلى نموذج التوقعات الاقتصادية العالمية.

د. الإدارة من أجل المستقبل

في أعقاب عقد مضطرب في المنطقة العربية، جاءت جائحة كوفيد-19 لتفاقم التحديات وتعيق التقدم في مسار تحقيق أهداف التنمية المستدامة. فأطاحت الجائحة بمبلغ 159 مليار دولار من الناتج المحلي الإجمالي وترافق ذلك مع ارتفاع الدين الإقليمي إلى 1.4 تريليون دولار. وفي ظل العجز المالي الكبير، كانت الاستجابة للأزمة غير كافية إلى حد كبير، مما ترك المنطقة في وضع يدفعها إلى النظر في جميع الخيارات المتاحة أمامها لتعزيز الحيز المالي.

وتواجه البلدان تحدّي زيادة كفاءة النظم الضريبية ونطاقها وإنصافها، وذلك نظراً إلى أن تحسين الكفاءة الضريبية لتبلغ متوسط مستوى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من شأنه أن يؤدي إلى ارتفاع في الإيرادات

بنسبة تصل إلى 45 في المائة في بعض الحالات. ومن شأن فرض ضريبة على الثروة على الفئات الأكثر ثراء (تحديداً الشريحة العشرية الأغنى من السكان) في المنطقة أن يسد الفجوة في التمويل والتخفيف بالتالي من حدة الفقر الناجم عن جائحة كوفيد-19 في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل[179]. غير أن تحقيق كل تلك الإنجازات لا يعتمد على الإصلاحات الضريبية فحسب، بل أيضاً على الاستثمار في الخدمات العامة ذات الجودة التي تبني الثقة والتماسك الاجتماعي، وتجعل دافعي الضرائب من جميع مستويات الدخل على استعداد لدفع ضرائب أعلى.

وأحد العوامل الرئيسية التي تساعد على سد الفجوات في حزم التحفيز المالي للتعافي وتحقيق أهداف التنمية المستدامة يتمثل في وفاء البلدان المتقدمة بالتزاماتها المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية والتعهدات المناخية. وثمة عامل آخر جدير بالذكر وهو أن تقوم الدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي بتوجيه حقوق السحب الخاصة غير المستخدمة من البلدان المتقدمة إلى البلدان النامية، وذلك استناداً إلى مؤشرات مواطن الضعف والاحتياجات، بما في ذلك تلك المتعلقة بالاختلالات في الميزان التجاري وميزان المدفوعات، والأزمات، وأوجه القصور المالي التي تعطل التعافي.

وينبغي استخدام أدوات التمويل المبتكرة، مثل مقايضة الديون، لتخفيف الضغوط المتزايدة على المالية العامة والإفراج عن الأموال واستخدامها من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويمكن أن تتم الإدارة المحسنة للديون من خلال وضع سيناريوهات متوسطة الأجل لتحقيق استقرار الديون[180] تأخذ في عين الاعتبار الاحتياجات الرئيسية لتمويل أهداف التنمية المستدامة وتعزيز النمو الاقتصادي. أما في البلدان التي تقف على شفير ديون لا يمكن تحملها، فإنّ إنشاء منتدى متعدد الأطراف للديون السيادية يمكن أن يسهم في دفع الدائنين والمدينين نحو التخفيف من الديون وهم ما يعزز في نهاية المطاف تمويل أهداف التنمية المستدامة.

وجميع استراتيجيات المالية العامة التي نوقشت هنا تقود إلى اتجاه مشترك يتمثل في إدارة أكثر حذراً وشمولاً للموارد العامة التي يمكن استدامتها على المدى الطويل. عندها، وعندها فقط، يمكن للبلدان أن تصل إلى مواطنيها الأكثر ضعفاً، وأن تفي بعقودها الاجتماعية، وأن تستثمر في مستقبل أكثر تطوراً وعدلاً، وأن تحقق رؤية أهداف التنمية المستدامة.

©Prostock-Studio/iStock / Getty Images Plus via Getty Images

5

الحواشي

141 Sala-i-Martin, 1992; Atkinson, 1995; Filmer and Pritchett, 1999; Gupta, Verhoeven and Tiongson, 2003; Rajkumar and Swaroop, 2008; Khan and Bashar, 2015; among others.

142 Bellettini and Berti Ceroni, 2000; Baldacci and others, 2004; Sarangi and von Bonin, 2017; Haile and Niño-Zarazúa, 2018; Cammeraat, 2020.

143 United Nations, n.d.

144 قد يختلف معدل النمو والتوقعات المالية باختلاف التقديرات. على سبيل المثال، وفقاً لتقديرات صندوق النقد الدولي، فإن معدل بلغ معدل النمو في المنطقة العربية 4.4- بين عامي 2019 و2020. (IMF, 2022).

145 United Nations, 2020a.

146 تصنيف مجموعات البلدان: البلدان المرتفعة الدخل هي بلدان مجلس التعاون الخليجي، وتشمل الإمارات العربية المتحدة والبحرين وعُمان وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية؛ والبلدان المتوسطة الدخل تشمل الأردن وتونس والجزائر ولبنان ومصر والمغرب؛ والبلدان المتأثرة بالنزاعات هي الجمهورية العربية السورية ودولة فلسطين والعراق وليبيا واليمن؛ وأقل البلدان نمواً هي جزر القمر وجيبوتي والسودان والصومال وموريتانيا؛ ESCWA, 2022.

147 ESCWA, 2022.

148 World Bank, 2021d.

149 تشمل المساعدة المالية التي يقدمها صندوق النقد الدولي لاقتصادات الأسواق الناشئة والمتقدمة برامج متعددة، منها: ترتيبات احتياطية لمعالجة مشاكل ميزان المدفوعات القصيرة الأجل أو المحتملة؛ وتسهيل الصندوق الممدد بوصفه دعماً متوسط الأجل للبلدان التي تواجه مشاكل ممتدة في ميزان المدفوعات بسبب مواطن الضعف الهيكلية التي تستلزم وقتاً لمعالجتها؛ وأداة التمويل السريع لتقديم المساعدة السريعة للبلدان التي لديها حاجة ملحة إلى ميزان مدفوعات للتأقلم مع الصدمات (انظر IMF, 2021b).

150 Sarangi, 2020; UNDP, 2020a.

151 United Nations, 2021a.

152 ESCWA, 2020a.

153 UNDP, 2022.

154 ESCWA, 2017c.

155 OECD, 2021b.

156 Sarangi, 2020.

157 United Nations, 2021b.

158 Alvaredo, Assouad and Piketty, 2018b.

159 Sarangi, Bhanumurthy and Abu-Ismail, 2015.

160 ESCWA, 2019a.

161 Sarangi and von Bonin, 2017.

162 United Nations, 2020a.

163 Sarangi and Griswold, 2020.

164 Sarangi, 2020; UNDP, 2020a.

165 المرجع نفسه.

166 UNDP Sustainable Finance Hub, n.d..

167 Sarangi and Griswold, 2020.

168 ESCWA, 2021a.

169 Sarangi, 2020.

170 Blanchard, 2019.

171 Sarangi, 2020; ESCWA, 2020a.

172 لن ينجح حل تثبيت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في الحالة التي لا يمكن فيها تحمل الديون وتكون فيها مخاطر التقصير في السداد مرتفعة أو يكون التقصير في السداد قد حدث بالفعل. في مثل هذه الحالات، يتمثل النهج الأمثل في إعادة هيكلة الديون. انظر Stigliz and Rashid, 2020.

173 انظر المنهجية المفصلة في Altshuler and Sarangi, 2021.

174 ESCWA, 2017a.

175 في تشرين الأول/أكتوبر 2021، نشر صندوق النقد الدولي أحدث نسخة من وثيقته حول آفاق الاقتصاد العالمي، إلى جانب قاعدة بيانات وأرقام محدثة لتونس. لا تأخذ العملية الحالية في عين الاعتبار البيانات المنقحة؛ مع ذلك، لا يزال النهج المقترح قابلاً للتطبيق بشكل عام.

176 لا تأخذ السيناريوهات في عين الاعتبار أي تغيير في نمط الاستهلاك في واردات السلع بسبب تحويل النفقات أكثر إلى القطاعات الاجتماعية (يفترض أن تكون مرونة الواردات هي نفسها كما كانت من قبل).

177 تبلغ نسبة مدفوعات الفائدة إلى الإيرادات في البلدان النامية في أمريكا اللاتينية حوالى 15 في المائة في المتوسط؛ وتتراوح هذه النسبة بين 15 و20 في المائة في جنوب آسيا. أما المتوسط العالمي لمدفوعات الفائدة إلى الإيرادات فبلغ حوالى 8 في المائة في عام 2018. بالتالي، فإن نسبة مدفوعات الفائدة إلى الإيرادات التي تبلغ حوالى 15 في المائة مرتفعة، لكنها معقولة بالنسبة إلى البلدان النامية.

178 تستند الزيادة في مجموع إنتاجية العوامل إلى المتوسط العالمي للزيادة في الإنتاجية لمدة 10 سنوات كحد أدنى من الإنجاز.

179 ESCWA, 2020b; 2020e.

180 Sarangi, 2020.

©AleksandarNakic/E+ via Getty Images

إدارة المالية العامة لتحقيق الأهداف الاجتماعية

06

لقد تركت الصدمات الناجمة عن جائحة كوفيد-19 الدول العربية في مواجهة مهمة ضخمة تتمثل في الإنفاق بكثافة على التعافي[181]، وفي الآن نفسه، العودة إلى المسار الصحيح لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ولكي تتاح لهذه البلدان فرصة رسم مستقبلها الإنمائي، يجب عليها أن تسعى إلى إجراء إصلاحات عاجلة مدعومة بأنظمة الإدارة المالية العامة المناسبة. يستكشف هذا الفصل أهمية هذه الأنظمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وهو يبين مواطن الضعف الكبيرة في الإدارة المالية العامة في الوقت الراهن والتي تعيق التعافي من الجائحة والتقدم على مسار تحقيق الأهداف، ويبرز كيف يمكن للإصلاحات أن تساهم في زيادة كفاءة الإنفاق وفعالية التخصيص، وتحرير الحيز المالي وتوسيع نطاق الإنفاق الاجتماعي وتحسينه.

من خلال الاستفادة القصوى من التمويل العام، تتيح الإدارة المالية العامة إمكانية تحقيق التنمية المستدامة والنمو الشامل. فهي الأساس لخلق حيز مالي كافٍ لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

6

أ. دور الإدارة المالية العامة في توجيه الإنفاق الاجتماعي في الاتجاهات الصحيحة

إن الإدارة المالية العامة تجعل السياسة المالية قابلة للتنفيذ. فهي تشمل جميع جوانب إدارة الموارد العامة، بما في ذلك زيادة الضرائب والإيرادات الأخرى، وإدارة النفقات، والديون، والنقد، والمخاطر المالية. وهي تدعم كذلك عمليات الإبلاغ والرصد الماليَّين. ويتمثل أحد الجوانب الرئيسية للإدارة المالية العامة في طريقة تحديد ميزانيتها المتوسطة الأجل[182]، والتي ينبغي أن تشكّل إطاراً "ترتيباً مؤسسياً طبيعياً لتحديد أولويات الإيرادات والنفقات وتسلسلها والتخطيط لهما وإدارتهما، على مدى فترة متجددة تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات"[183]. وبما أن الموازنة هي وثيقة السياسة المالية الأساسية للحكومة، فهي بالتالي محورية في الإدارة المالية العامة.

من خلال الاستفادة القصوى من التمويل العام، تتيح الإدارة المالية العامة للدول والمجتمعات إمكانية تحقيق التنمية المستدامة والنمو الشامل. فهي الأساس لخلق حيز مالي كافٍ لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وإرشاد عملية صنع السياسات، وتوفير أدوات مناسبة للتنفيذ. ومن المرجح أن تؤدي نقاط الضعف في الإدارة المالية العامة إلى إصدار قرارات غير صائبة على صعيد السياسة المالية (سواء كانت مرتبطة بأهداف التنمية المستدامة أو بغيرها)، وأن تحرف خطط التنفيذ عن مسارها، وهذا ما يؤدي إلى عواقب وخيمة. وبما أن الإدارة المالية العامة تركز جهودها على إدارة الموارد وتخصيصها، فهي تؤدي أيضاً دوراً محورياً في تعزيز معايير الإنصاف في جمع الموارد العامة وتوزيعها. وينبغي أن تعمل الرقابة المالية من خلال متطلبات إدارية صارمة، مثل رفع التقارير المالية بصورة دورية (الإبلاغ) إلى جهات صنع القرار، بالإضافة إلى تقيّدها بمعايير الشفافية وآليات الرقابة والمحاسبة العامة. وتضفي هذه الأمور الطابع المؤسسي على عمل الإدارة المالية وتعزّز من القدرة على المساءلة، وتبني الثقة بين المواطنين بأن الأموال قد أنفقت إنفاقاً صحيحاً.

ولكن، يصعب تحديد العلاقات المباشرة التي تربط بين الإصلاحات المحددة للإدارة المالية العامة وبين التحسينات المرجوة في تقديم الخدمات في أي قطاع كان. وذلك لأن تقديم الخدمات بكفاءة وفعالية يعتمد على مجموعة متنوعة من عمليات الإدارة العامة، مثل الموارد البشرية وسلاسل الإمداد ووضع السياسات، ويحدده أيضاً مدى تفاعل هذه العمليات داخل الفضاء الأوسع للحوكمة[184]. ومع ذلك، تشير الأبحاث الحديثة إلى وجود علاقة إيجابية بين تقديم الخدمات الصحية وبين متانة الإدارة المالية العامة[185]. فقد ظهرت أدلة قوية على أن الإدارة المالية العامة تشكل محركاً هاماً لكفاءة الإنفاق، وترتبط بقِيَم الشفافية والمساءلة[186].

وحيث تُمارس الإدارة المالية العامة بشكل جيد، فإنّها تؤدي إلى تعزيز مختلف أشكال الإنفاق العام، بما في ذلك الإنفاق الاجتماعي، بما أن كفاءة الإنفاق وفعالية التخصيص هما هدفان رئيسيان لها. ففي مجال الصحة مثلاً، من شأن الإدارة المالية العامة السليمة أن توجه الأموال من العلاجات الأقل فعالية إلى العلاجات الأكثر فعالية من حيث التكلفة. وفي مجال التعليم، قد يُحوَّل بعض الإنفاق على الرواتب نحو لوازم الفصول الدراسية أو البرامج الجديدة أو المدارس الجديدة[187].

وعلى نحو مماثل، فإن الإدارة المالية العامة التي تقوم بأداء جيد تستطيع القيام بتوجيه أفضل للاستثمارات العامة في الهياكل الأساسية الاقتصادية، مثل المطارات، والسكك الحديدية، والمياه، والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية، والهياكل الأساسية الاجتماعية، مثل المدارس والمستشفيات[188]. فالاستثمار في الهياكل الأساسية العالية الجودة أمر أساسي للنمو الاقتصادي المستدام والشامل، لكن عائدات الاستثمارات تتوقف كثيراً على مدى كفاءة وفعالية التخطيط لها وتخصيصها وتنفيذها بشكل مدروس. وفي المقابل، فإنّ أوجه عدم الكفاءة في إدارة الاستثمارات العامة تكلف الدولة عادة ما متوسطه 30 في المائة من العائدات. ويمكن سدّ ما يصل إلى ثلثَي هذه الفجوة في الكفاءة عن طريق إصلاحات مناسبة لإدارة الاستثمارات العامة[189].

وحيثما تكون الإدارة المالية العامة ضعيفة، تُقيَّد جميع مجالات السياسة العامة والإنفاق الاجتماعي، بما في ذلك العمل المناخي، والمساواة بين الجنسَين، والحماية الاجتماعية، والصحة، والتعليم[190]. ومع أن تعبئة الموارد من أجل التنمية قد

لقيت اهتماماً كبيراً من قبل الجهات المختصّة، فإن كيفية إدارة هذا التمويل ومدى نجاحه في تحقيق النتائج المرجوة حظيا باهتمام أقل بكثير[191]. ولن تتحقق النتائج بالضرورة عبر إنفاق المزيد من الأموال. ففي كثير من الحالات، تتمثل المشكلة الأساسية في الاستخدام الصحيح والرشيد للأموال[192]. ولعلّ هذا الأمر يشكّل الدافع الأساس لجعل أنظمة الإدارة المالية العامة أكثر مراعاة للأولويات الإنمائية، وذلك من خلال اعتماد منهج "المَيزنة استناداً إلى الأولويات"، لا سيّما تلك المرتبطة بأهداف التنمية المستدامة، والمساواة بين الجنسَين، والأطفال، والمناخ، وسواها من الأمثلة[193].

ب. تحديات كثيرة أمام الإصلاحات في المنطقة

إن نظم الإدارة المالية العامة تعكس سياقها الذي تعمل في إطاره. وتؤدّي أوجه الهشاشة والفساد إلى تقويض عمل الإدارة، وهي قضايا لها تأثير متزايد في العديد من الدول العربية. فقد خلص مؤشر مدركات الفساد لعام 2020 الصادر عن منظمة الشفافية الدولية إلى أنه يُنظر إلى البلدان المصدرة للنفط عموماً على أنها الأقل فساداً في المنطقة، تليها البلدان المتوسطة الدخل، وتأتي أخيراً البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات، والمصنّفة بين أكثر البلدان فساداً على الصعيد العالمي.

كذلك، فإن ارتفاع مستويات الديون، والعجز المالي، وضعف نتائج السياسات الاجتماعية، كلّها عوامل تخلق بيئات تطرح تحديات أمام الإدارة المالية العامة. وقد ضربت جائحة كوفيد-19 العالم في وقت كانت فيه معظم البلدان العربية تواجه ظروفاً مالية صعبة. فبحلول نهاية عام 2019، وباستثناء العراق وموريتانيا، كانت جميع البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات، والبلدان المتوسطة الدخل، وأربعة من أصل سبعة بلدان مصدرة للنفط (البحرين والجزائر وعُمان والمملكة العربية السعودية) تعاني من عجز مالي ازداد سوءاً خلال الجائحة.

وحتى قبل الجائحة، كانت المنطقة العربية تعاني من مشاكل عدم المساواة الاقتصادية وعدم المساواة بين الجنسَين، وبطالة الشباب[194]، وتحركات اللاجئين. وقد تخلفت عن غيرها من الدولة في الوصول إلى النتائج المتوقعة في مجالَي الصحة والتعليم. نتيجة لذلك، أطلقت عدة دول عربية جهوداً لخلق حيز مالي أوسع للإنفاق الاجتماعي. وشملت هذه الجهود الإصلاحات الضريبية (موريتانيا)، والجهود الرامية إلى تعزيز الإدارة الضريبية وترشيد الإعفاءات الضريبية (جيبوتي والمغرب)، ومحاولات تعبئة الإيرادات وتنويعها (الإمارات العربية المتحدة والبحرين والمملكة العربية السعودية)، وتحسين توجيه الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي. وقد أخرجت الجائحة العديد من هذه المبادرات عن مسارها، وفرضت في الوقت نفسه قيوداً على الخدمات الأساسية، وزادت معدل الوفيات، ورفعت مستويات البطالة والفقر. وكان تأثير المِحن التي تلت ذلك غير متناسب على الشركات الصغيرة والشباب والنساء، من بين الفئات السكانية الضعيفة الأخرى. كذلك، أوقفت الجائحة التقدم السابق بل وعكسته في بعض الحالات، واقترنت بتضخيم التحديات الموجودة أصلاً[195]. فالعديد من البلدان التي كان من المفترض أن تزيد إنفاقها الاجتماعي، نظراً إلى تقدمها غير الكافي على مسار تحقيق أهداف التنمية المستدامة، خفضت هذا الإنفاق مقارنة بتوقعات ما قبل الجائحة.

وتشكل الانحرافات الكبيرة في الموازنة من حيث النفقات الفعلية والمقدرة في الإنفاق الاجتماعي مسألة حاسمة في التخطيط للسياسات الاجتماعية. ويمكن من بيانات عام 2019 رصد العديد من الشواهد على التباينات الكبيرة في الإنفاق الاجتماعي حيث لا يعكس الإنفاق دائماً المبالغ المعتمدة أصلاً، فثمّة مثلاً فجوة بنسبة 16 في المائة على التعليم في لبنان بين المبالغ المرصودة والمبالغ المنفقة فعليّاً؛ وحوالى 9 في المائة في تونس، و12 في المائة في الأردن على الصحة؛ وحوالى 33 في المائة على حماية البيئة في الأردن وتونس[196]. وتشير هذه الأرقام إلى ضعف موثوقية موازنات الإنفاق الاجتماعي، إما لأن الموازنات غير واقعية وإما لأنها لا تنفّذ على النحو المنشود.

وعليه، فإن الحاجة واضحة إلى إدارة مالية عامة أقوى، وذلك لكي تتمكن المنطقة العربية من تأمين النفقات الاجتماعية الكافية واختيار المزيج الأكثر استراتيجية من الاستثمارات. ويمكن للإدارة الناجحة أن تساعد في فتح حيز مالي إضافي من خلال تعبئة إيرادات إضافية، عن طريق الاقتراض، و/أو إعادة تخصيص حزم الموازنة الحالية بحيث تكون أكثر اتساقاً مع أولويات التنمية.

ج. تفنيد أوجه التقصير في أداء الإدارة المالية العامة

يشكل قانون الموازنة السنوية التعبير النهائي عن الأولويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للحكومة. فالموازنة أداة أساسية للتخطيط وإدارة المخاطر ومنح الأذونات بالإنفاق وتقييم الأداء والتواصل والشفافية والمساءلة (الشكل 103)[197].

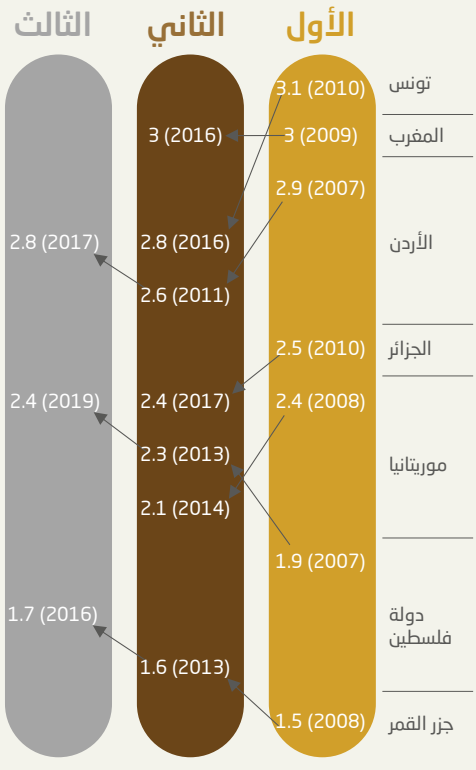
وضمن دورة الموازنة، يُعتبر إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية أداةَ التشخيص الشامل الأكثر شيوعاً لجودة الإدارة المالية العامة[198]. فهو يحدد مستوى أداء الإدارة المالية على صعيد سبعة مكونات أساسية هي: موثوقية الموازنة، وشفافية المالية العامة، وإدارة الأصول والخصوم، ووضع الموازنة واستراتيجية المالية العامة استناداً إلى السياسات، وقابلية التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة، والمحاسبة ورفع التقارير (الإبلاغ)، والفحص والمراجعة الخارجية. وتصنف هذه المحاور ضمن 31 مؤشراً و94 بعداً تُستخدم لتقييم أداء الإدارة المالية العامة[199].

ومع أن إعداد الموازنة يكون عادة على أساس سنوي، تبقى السنة غير كافية عموماً لإحراز تقدم ملموس في الأهداف الاستراتيجية للبلاد. لذلك، فإن التخطيط المتوسط الأجل أساسي لكل يكون أداء الإدارة المالية العامة متيناً وفاعلاً، وذلك لأنه يمكّنها من تطوير أدائها على مستوى اتخاذ القرارات، وإدارة المخاطر بصورة عالية الجودة ومتطلعة إلى المستقبل، فيعزز بالتالي استقرار الاقتصاد الكلي والاستدامة وتحقيق الأهداف الإنمائية.

الشكل 103. المراحل الرئيسية لدورة الموازنة

المصدر: Gonguet and others, 2021.

الشكل 104. عمليات تقييم متكررة للإنفاق العام والمساءلة المالية في المنطقة العربية، استناداً إلى إطار 2011



المصدر: PEFA, 2020a.

ملاحظة: تمثل هذه الدرجات المجموع الإجمالي لأداء الإدارة المالية العامة لكل بلد ولكل عملية تقييم. أولاً، حُولت الأحرف من D إلى A إلى درجات بالأرقام من 1 إلى 4 بهذا التسلسل. ثم احتُسب المعدل البسيط لهذه الدرجات بالأرقام واستُخدم كبديل عن الأداء الإجمالي للإدارة المالية العامة، بغض النظر عن بعض القيود.

ومن أجل فهم أفضل لأداء الإدارة المالية العامة من حيث فئات الإنفاق الاجتماعي الواسعة في المنطقة العربية، اعتمد هذا التقرير على مجموعة من الأدوات التشخيصية المفيدة[200]، وهي تقييم برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية باستخدام إطارَي عامَي 2011 و2016[201]، واستعراضات الإنفاق العام ذات الصلة، والدراسة الاستقصائية للميزانية المفتوحة.

بالنسبة إلى المنطقة العربية، أجريت خمس عمليات تقييم وطنية متاحة للجمهور باستخدام برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام 2016، وتسع عمليات تقييم أخرى باستخدام البرنامج نفسه لعام 2011. ولم يخضع بَلَدان من البلدان الثمانية ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة

بالنزاعات في المنطقة قط لتقييم هذا البرنامج (وهما الصومال وليبيا). وينطبق الأمر نفسه على أربعة بلدان من أصل البلدان السبعة المصدرة للنفط (الإمارات العربية المتحدة والبحرين وقطر والمملكة العربية السعودية). وقد خضعت سبعة بلدان لعمليات تقييم متكررة، وأشار بعضها إلى حدوث تراجعات في الأداء يمكن ردّها إلى الصدمات الخارجية، و/أو التغيرات في الحكم، و/أو عوامل الاقتصاد السياسي (الشكل 104)[202].

بشكل عام، ثمّة ثلاث ملاحظات رئيسية حول أداء الإدارة المالية المنطقة[203]. أولاً، تتسم ثلاثة محاور من محاور نظام الإدارة المالية العامة بالضعف الشديد، حيث يؤدي الأداء الجماعي غير الكافي في جميع المؤشرات إلى إضعاف الأداء في كل محور ككل[204]. ثانياً، يقوض ضعف الأداء في بعض المؤشرات النتيجة النهائية في عدة محاور[205]. ثالثاً، بعض مواطن ضعف الإدارة المالية العامة على مستوى المؤشرات تختصّ تحديداً بالبلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات. وسوف ترد مناقشات تفصيلية لهذه الملاحظات لاحقاً. وبالنظر إلى حجم العينة، لم يتوفر مجال كبير لتحديد الاتجاهات الملحوظة في جميع التصنيفات القطرية، ما لم ينص على خلاف ذلك.

د. ضعف مكونات نظام الإدارة المالية العامة وتأثيرها السلبي على الأداء

1. المحور الثالث في برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية: إدارة الأصول والخصوم

يتعلّق المحور الثالث من برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية بموضوع إدارة الأصول والخصوم. وبحسب النتائج التي سجلتها البلدان، يبدو أن إدارة الاستثمار العام تشكل تحدياً رئيسياً (الجدول 5)، ويرجع ذلك بشكل أساسي إلى خلل في تقدير تكاليف المشاريع الاستثمارية. في الحالة المثالية، ينبغي تحليل المشاريع الاستثمارية الكبيرة استناداً إلى توقعات التكلفة عبر دورة حياة كاملة. وينبغي أن تشمل هذه التوقعات كلّاً مِن تكاليف رأس المال والتكاليف الدورية موزعة بحسب السنة ومدرجة في وثائق الموازنة. وعلى أقل تقدير، ينبغي إدراج توقعات تكاليف رأس المال في وثائق الموازنة إجمالاً ولسنة الموازنة المقبلة. غير أن بلدَين فقط من البلدان الخمسة التي جرى تقييمها يرقيان إلى مستويات الأداء الأساسية (المستوى C)، في حين أن بلدَين من البلدان الخمسة لا يرقيان إليها، أما البلد الخامس فلم يُستخدم هذا المؤشر في تقييمه.

الجدول 5. درجات البلدان في المحور الثالث لبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية

	البلد	السنة	PI-10	PI-11	PI-12	PI-13	العدد الإجمالي للدرجات	20
			رفع التقارير حول المخاطر المالية	إدارة الاستثمار العام	إدارة الأصول العامة	إدارة الدين		توزيع الدرجات، النسبة المئوية
البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات	العراق	2017	D	NU	+C	+D	درجات D وغير منطبق	55
	دولة فلسطين	2019	D	+D	+D	+C	درجاتC	25
أقل البلدان نمواً	موريتانيا	2020	+D	C	+D	+D	درجاتB	15
البلدان المتوسطة الدخل	المغرب	2016	B	C	B	C	درجاتA	5
	الأردن	2017	B	+D	+D	A	المجموع	100

المصدر: PEFA, n.d.a.

وتشمل مواطن الضعف السائدة في هذا المجال عدّة مشاكل، أبرزها عدم وجود تقدير جيد لمجموع تكلفة دورة الحياة (الأردن والسودان ولبنان والمغرب)، وعدم كفاية القواعد أو الإجراءات اللازمة لتنفيذ المشاريع (الأردن)، وعدم كفاية الرقابة (لبنان)، وعدم وجود مبادئ توجيهية مناسبة أو واضحة لإجراء التحليل الاقتصادي وتقييم المشاريع (الأردن ودولة فلسطين والسودان ولبنان والمغرب). وفي موريتانيا، نادراً ما تجرى تقييمات رسمية للمشاريع، إلا من قبل شريك إنمائي.

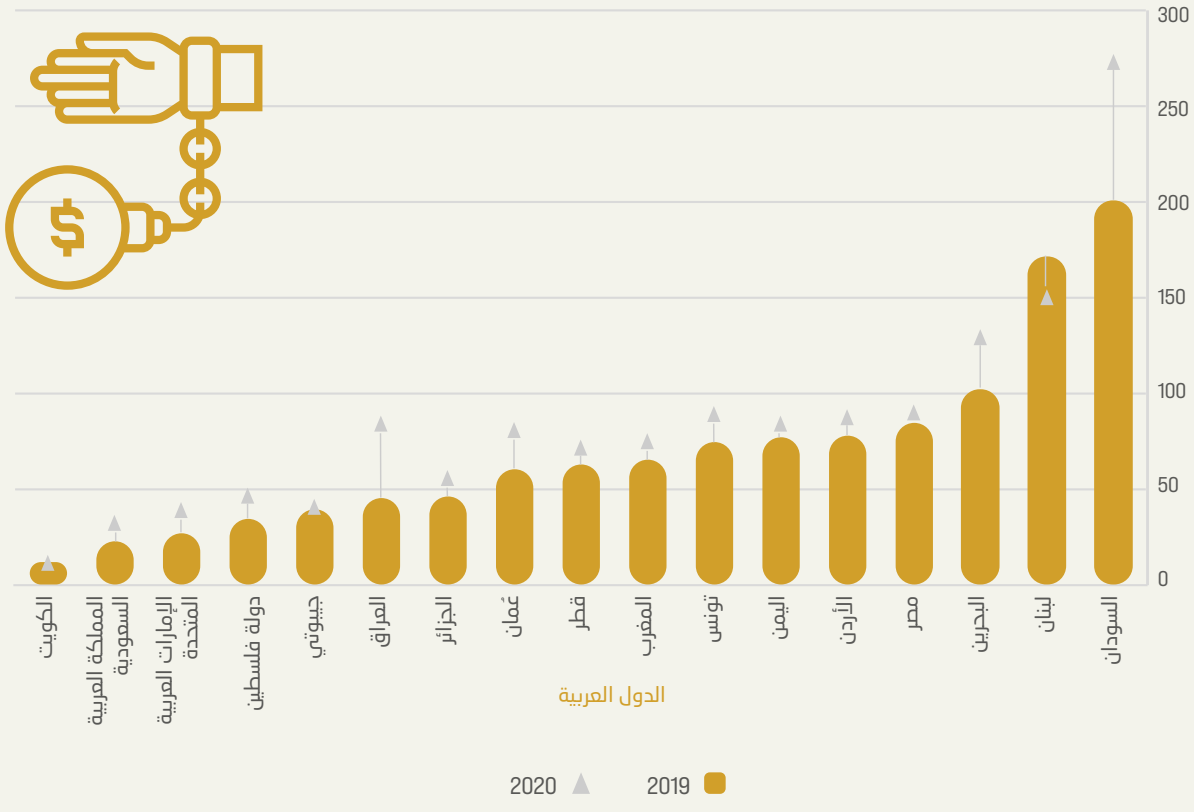
ويتمثل المجال الإشكالي الثاني في إدارة الأصول العامة، وذلك نظراً إلى الصعوبات في تنفيذ الرقابة على الأصول المالية. ففي الأردن مثلاً، تُتاح المعلومات عن الأصول المالية بشكل جزئي فقط، وما من أنظمة واضحة بشأن التخلص من الأصول المملوكة للحكومة. وفي تونس ولبنان والمغرب، ما من قوائم شاملة حول حيازات الأصول المالية و/أو غير المالية، مع أنّه ينبغي الاحتفاظ بسجلات الحيازات في جميع فئات الأصول المالية والاعتراف بها، بقيمتها العادلة أو قيمة السوق، بما يتفق مع معايير المحاسبة الدولية (وهي نقطة ترتبط كذلك بمناقشة المعايير المحاسبية في المحور السادس من محاور برنامج الإنفاق العام). بالإضافة إلى ذلك، ينبغي نشر المعلومات المتعلّقة بأداء محفظة الأصول المالية سنوياً. وعلى أقل تقدير، ينبغي الاحتفاظ بسجلات للفئات الرئيسية للأصول المالية. غير أن بلداً واحداً فقط من البلدان الخمسة التي جرى تقييمها يرقى إلى مستويات الأداء الأساسية (المستوى C)، في حين أن ثلاثة من البلدان الخمسة لا ترقى إليها. والمغرب هو البلد الوحيد الذي حصل على درجة B في هذا المجال، وهذا ما يعني أنه يحتفظ بسجلات للفئات الرئيسية لأصوله المالية، ويعترف بها إما، بتكلفة الشراء وإما بقيمتها العادلة، وينشر المعلومات ذات الصلة سنوياً.

وتأخذ مسألة رفع التقارير (الإبلاغ) حول المخاطر المالية العامة في عين الاعتبار أوضاع الاقتصاد الكلي السلبية، أو الكوارث الطبيعية، أو الرفع المالي و/أو الالتزامات الطارئة لأنشطة الحكومة المركزية، أو الوحدات خارج الموازنة، أو الحكومات المحلية، أو المؤسسات العامة[206]. ويسجل الأداء على هذا المؤشر درجات أدنى من المستوى الأساسي لأكثر من نصف البلدان التي خضعت للتقييم (دولة فلسطين والعراق وموريتانيا). أما أداء الأردن والمغرب فأعلى بقليل من المستوى الأساسي. وفي حين يحدد الأردن المخاطر المالية استناداً إلى التقييمات التي تجريها المنظمات الدولية، مثل صندوق النقد الدولي، لا تؤخذ هذه المخاطر في الحسبان بشكل منهجي لأنها غير مدمجة في التقارير المالية المنشورة. وبالمثل، لا تبلغ تونس عن المخاطر المالية المتعلقة بالمؤسسات العامة أو الالتزامات الطارئة من الضمانات الحكومية أو برامج التأمين أو الشراكات بين القطاعَين العام والخاص.

ولعل أفضل مثال على المخاطر المالية غير المبلغ عنها هو الإنفاق الكبير خارج الموازنة في لبنان، الذي يبلغ حوالى 16 في المائة من مجموع الإنفاق. فمئات الكيانات العامة تعمل بشكل مستقل ولا تُخضع موازنتها لموافقة مجلس النواب، وذلك على الرغم من أن وزارة المالية تطالبها بالإبلاغ عن إنفاقها كجزء من المحاسبة العامة. فشركة الكهرباء الوطنية، على سبيل المثال، ليست جزءاً من الموازنة السنوية ويتم تمويلها من خلال سلف أو قروض طويلة الأجل من الخزينة. أما في السودان فلا تتوفر معلومات عن المخاطر التي تتعرض لها المؤسسات المملوكة للدولة وحكومات الولايات.

وأخيراً، فإنّ إدارة الدين هي نقطة ضعف أخرى. ومع أنها لا تبدو كذلك تماماً في عمليات التقييم للبلدان الخمس ضمن إطار تقييم 2016 (إطار تقييم 2011 لم يقيم إدارة الأصول والخصوم)، إلّا أنّ الأداء التجريبي يشير إلى خلاف ذلك. فقد ارتفعت مستويات الدين على مدى السنوات الـ 10 الماضية بمعدل أعلى من الناتج المحلي الإجمالي. وفي العديد من البلدان، زاد إجمالي الدين العام بمعدل أكبر من 100 في المائة بين عامَي 2008 و2018، مقارنة بنمو الناتج المحلي الإجمالي الاسمي بنسبة 30 في المائة (الأردن وتونس والجزائر ولبنان ومصر والمغرب)[207]. وبحلول نهاية عام 2019، كانت نسب الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في أكثر من نصف بلدان المنطقة أعلى من 50 في المائة، فقد سجل الأردن وتونس ومصر واليمن نسباً قريبة من 70 في المائة أو أعلى منها، وارتفعت مستويات الدين في البحرين والسودان ولبنان إلى ما بين 100 و200 في المائة (الشكل 105). أما بالنسبة إلى جيبوتي وموريتانيا، فخطر تعرضهما لحالة مديونية حرجة كبير جداً. وأما السودان والصومال واليمن فهي بلدان تعاني أصلاً من حالة مديونية حرجة. وقد تخلف لبنان عن السداد، في حين تأهل الصومال لتدابير التخفيف من أعباء الديون بموجب المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون[208].

الشكل 105. ظهور سوء الإدارة المالية في المستويات المرتفعة للدين العام، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: IMF, 2021d.

وتتأثر اتجاهات مستوى الدين بتركيبة الإنفاق في البلدان العربية. فعندما يقترن الاقتراض بتراكم الأصول الذي يزيد من صافي قيمة البلاد وإمكاناتها الإنتاجية، فإنّ ذلك يؤدّي إلى النمو الاقتصادي. أما عندما يموّل الاقتراض الإنفاق الاستهلاكي، فسوف يؤدي العبء الإضافي المتمثل في خدمة الدين (من دون زيادة الأرباح المحتملة) إلى خنق النمو، وإلى عدم القدرة على تحمل الديون في نهاية المطاف. وفي العديد من البلدان العربية، يُوجَّه الإنفاق نحو النفقات الدورية التي تهيمن عليها فاتورة أجور مرتفعة جداً في القطاع العام (كما في تونس ودولة فلسطين والصومال العراق ولبنان وموريتانيا). وتحد هذه النفقات الدورية من الحيز المتاح للاستثمار العام، بما في ذلك في القطاعات الاجتماعية. في جزر القمر، بلغ التمويل المحلي للاستثمارات حوالى 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عموماً. وفي عام 2018، بلغ عبء خدمة الدين في لبنان 42 في المائة من الإيرادات، وفي الأردن وتونس ومصر، استهلك تمويل الديون، بشكل مباشر أو غير مباشر، ثلث النفقات الجارية تقريباً.

وسجل الإنفاق الاجتماعي العام، نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي، وكذلك النمو في نصيب الفرد الحقيقي من الإنفاق الاجتماعي، انحداراً هبوطياً في المنطقة. ففي تونس، يتطلب خلق حيز مالي إضافي لتمويل الاحتياجات الإنمائية الهامة تخفيض نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي من 70 إلى 60 في المائة على مدى فترة خمس سنوات، الأمر الذي يتطلب بدوره تخفيض الرصيد الأولي (الذي يساوي الرصيد المالي الإجمالي باستثناء صافي مدفوعات الفائدة على الدين العام) بنسبة 3.5-4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بالمتوسط التاريخي الحديث[209].

فضلاً عن ذلك، غالباً ما ذهبت الزيادات في الإنفاق الاجتماعي نحو الأجور والدعم المرتَجل لإسكات الإحباط العام والاحتجاجات، بدلاً من الاستثمارات الاستراتيجية في قطاعَي الصحة أو التعليم أو القطاعات الإنتاجية التي تعزز النمو والتنمية البشرية. فعلى سبيل المثال، شكل الإنفاق الرأسمالي على التعليم في عام 2013 في الأردن نسبة 5.7 في المائة

فقط من مجموع الإنفاق على التعليم، مقارنة بمتوسط منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي البالغ 7.4 في المائة. وفي تونس، ارتفع الإنفاق على فاتورة الأجور بين عامَي 2012 و2017 من 88 إلى 93 في المائة، في حين انخفض الإنفاق الاستثماري إلى 4 في المائة فقط. وفي نهاية المطاف، ستتحمل الأجيال المقبلة أوجه عدم الكفاءة هذه، الماضية والحاضرة، الأمر الذي سيترجم إلى تفاقم مشاكل عدم الإنصاف بين الفئات الاجتماعية وإخفاق مبدأ العدالة بين الأجيال[210].

2. المحور السادس: المحاسبة ورفع التقارير (الإبلاغ)

يتعلق المحور السادس من برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية بمسألة المحاسبة ورفع التقارير (الإبلاغ). في هذا الصدد، يظهر أن مؤشرَين من المؤشرات الثلاثة في إطار تقييم 2016 يطرحان إشكالية هامة. ويبدو أن البيانات المالية السنوية هي المشكلة الرئيسية، بما أن ثلاثة بلدان من البلدان الخمسة لا تستوفي المعايير الدنيا، حيث تسجل درجة D+ فقط (الجدول 6). ومن المشاكل المتفشية كذلك تقديم تقارير لعمليات المراجعة الخارجية بعد مرور تسعة أشهر من نهاية السنة المالية، مع أن التدبير المثالي هو تقديم التقارير بعد مرور ثلاثة أشهر.

وتشكل معايير المحاسبة المستخدمة في إعداد البيانات المالية مصدر قلق آخر يتشعّب إلى بندَين. يتلخّص البند الأول في أن أساس الاستحقاق في المحاسبة أعلى بكثير من الأساس النقدي، لأنه يسجل الجوهر الاقتصادي للمعاملات، بغض النظر عن وقت حدوث التسوية النقدية. وهو يعكس بصورة منهجية صورة شاملة ومتماسكة للمالية الحكومية من خلال مجموعة مفصلة من البيانات المالية. والمحاسبة على أساس الاستحقاق جوهرية في صنع القرارات المتبصّرة وضمان الشفافية والمساءلة. وبالمثل، فإن وضع الموازنات على أساس الاستحقاق يعزز المعلومات المتعلقة بالتكاليف ويشجع الانضباط في تنفيذ الموازنة، فضلاً عن مراقبة الأداء، لا سيما عند اعتماد الإبلاغ على أساس الاستحقاق[211]. وبحلول عام 2025، من المتوقع أن تقدم 50 في المائة من الولايات القضائية على الصعيد العالمي تقاريرها على أساس الاستحقاق[212]. ووفقاً للمؤشر الدولي للمساءلة المالية للقطاع العام[213]، وحدها الإمارات العربية المتحدة بين الدول العربية الثماني التي لديها بيانات متاحة تستخدم الاستحقاق الجزئي كأساس للإبلاغ.

وبحلول عام 2025، من المتوقع أن يتحول بَلدان آخران إلى استخدام الاستحقاق الجزئي وبَلدان غيرهما إلى الاستحقاق الكامل (انظر الجدول في المرفق في نهاية التقرير).

أما البند الثاني فهو التوحيد القياسي؛ تشكل المعالجة المحاسبية المتناغمة على جميع المستويات الحكومية، داخل البلدان وفي ما بينها، تحدياً كبيراً. وينبغي إعداد جميع التقارير المالية وفقاً لمعايير المحاسبة التي تتسق عموماً مع المعايير الدولية. ففي حال استُخدم إطار وطني للإبلاغ، فإنّه ينبغي أن يتضمن معظم المعايير الدولية. وينبغي الإفصاح عن أي فروقات متبقية وشرحها. وفي جميع الحالات، ينبغي الإفصاح عن إطار الإبلاغ المعتمد وذكره من ضمن الملاحظات على البيانات المالية. والمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام هي المرجع في هذا المجال. ووفقاً للمؤشر الدولي للمساءلة المالية للقطاع العام، من بين الدول العربية الثماني التي لديها بيانات متاحة، تستخدم ثلاث دول المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام من دون أي تعديل (الأردن ودولة فلسطين والصومال)، وتستخدم دولة واحدة المعايير الوطنية بالتزامن مع استخدام المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام كمرجع (الإمارات العربية المتحدة)، وتستخدم الدول الأربع المتبقية معاييرها الوطنية الخاصة بها (تونس والسودان ولبنان والمملكة العربية السعودية). وبالرغم من وجود خطط موجهة نحو اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام بصورة أكبر بحلول عام 2025، فإنّ مسألة التنفيذ لا تزال عالقة.

والمشكلة الأخرى في هذه النقطة تنطوي على تغطية تقارير الموازنة خلال السنة وتصنيفها وضمان دقتها وحسن توقيتها. ويتبين ذلك من خلال عدم استيفاء ثلاثة بلدان من أصل خمسة المعايير الدنيا، حيث تكتفي بتسجيل درجة D أو +D (الجدول 6). ويسلط إطار تقييم 2011 الضوء أيضاً على القضايا المتعلقة بالمحاسبة وبخاصة لجهة جودة البيانات المالية السنوية وحسن توقيتها. فهو يشير إلى مواطن الضعف في جمع المعلومات ومعالجتها وتأثير ذلك على عملية تحديد الموارد (النقدية منها والعينية) التي تتلقاها أكثر وحدات تقديم الخدمات شيوعاً في الخطوط الأمامية، أي المدارس الابتدائية وعيادات الصحة الأولية. وفي جزر القمر، تسبب ضعف وظائف المحاسبة والقيد في حدوث فجوات كبيرة في البيانات وفي بروز حالة من عدم الموثوقية بالإبلاغ المالي في قطاع الكهرباء[214].

الجدول 6. درجات البلدان في المحور السادس لبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية

	البلد	السنة	PI-27	PI-28	PI-29	العدد الإجمالي للدرجات	15
			سلامة البيانات المالية	تقارير الموازنة الصادرة خلال السنة	التقارير المالية السنوية		توزيع الدرجات، النسبة المئوية
البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات	العراق	2017	D	+D	+D	درجات D وغير منطبق	60
	دولة فلسطين	2019	+B	+B	+D	درجات C	20
أقل البلدان نمواً	موريتانيا	2020	+D	+D	C	درجات B	20
البلدان المتوسطة الدخل	المغرب	2016	+B	D	+D	درجات A	0
	الأردن	2017	+D	+C	+C	المجموع	100

المصدر: PEFA, n.d.a.

3. المحور السابع: الفحص والمراجعة الخارجية

يتعلّق المحور السابع في برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية بقضية الفحص والمراجعة الخارجية. وقد كان الأداء الذي سجّلته البلدان ضعيفاً في كلا المؤشرَين اللذَين يشتمل عليهما المحور. فقد حصل الفحص التشريعي لتقارير المراجعة إما على تقييم "غير منطبق" وإما على درجة D+ في غالبية البلدان في إطارَي تقييم 2011 و2016 (الجدول 7). وهذا يعني أن الفحص التشريعي إما غير منطبق على النظام الحكومي وإما لا يرقى إلى المستويات الأساسية للأداء. وتتعلق المشاكل الرئيسية بتوقيت وشفافية عملية فحص تقارير المراجعة، وجلسات الاستماع بشأن نتائج عملية المراجعة، والتوصيات التي تقدمها الهيئة التشريعية بشأن عمليات المراجعة.

وتتوافق هذه النتائج مع نتائج الدراسة الاستقصائية للميزانية المفتوحة لعام 2019، والتي تشير إلى أن كل الهيئات التشريعية في المنطقة لا تستوفي الحد الأدنى من المتطلبات (درجة 61) لتكون جهات مشرفة على دورة الموازنة. وفي الحالة المثالية، يشمل دور هذه الهيئات مجموعة أنشطة أساسية للانتظام المالي، منها مناقشة التوصيات المتعلقة بأولويات الموازنة والموافقة عليها قبل صياغة مقترح الموازنة، والموافقة على الموازنة، ومراقبة تنفيذ الموازنة، وفحص تقارير المراجعة، ومتابعة استجابة السلطة التنفيذية لتوصيات مراجعة الحسابات. وأفضل البلدان أداء في هذا الصدد هي البلدان المتوسطة الدخل ذات الإشراف التشريعي المحدود (درجات من 41 إلى 60). أما جميع البلدان المصدرة للنفط وجميع البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات، باستثناء العراق (درجة 58)، فتظهر ضعفاً في الإشراف التشريعي (درجات من 0 إلى 40). وأما درجة المملكة العربية السعودية فهي صفر، في إشارة إلى أن هذه العملية المهمة جداً غير موجودة في نظامها للإدارة المالية العامة (الجدول 8).

وفي الإجمال، فإنّ أداء وظيفة المراجعة الخارجية ضعيف نسبياً. ففي إطار تقييم 2016، لا ترقى ثلاثة من البلدان الخمسة إلى المستويات الأساسية الإجمالية للأداء وتسجل درجة +D (الأردن والعراق وموريتانيا). وترقى دولة فلسطين إلى المستويات الأساسية فقط بدرجة +C. وتسجل المنطقة أدنى الدرجات على الصعيد العالمي في تقديم تقارير المراجعة إلى الهيئة التشريعية (مؤشر الأداء PI-30.2). وقد يرتبط التأخير في تقديم تقارير المراجعة (التي تقدَم عموماً ضمن مهلة تسعة أشهر في البلدان العربية بدلاً من مهلة ثلاثة أشهر القياسية) بالتدخل في عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وتحديد توقيت ومحتوى تقاريرها (انظر أدناه أيضاً). بالإضافة لا ذلك، تجدر الإشارة إلى وجود قيود على الوصول إلى الوثائق والمعلومات في بلدان المنطقة[215].

كل الهيئات التشريعية في المنطقة لا تستوفي الحد الأدنى من المتطلبات لتكون جهات مشرفة على دورة الموازنة.

الجدول 7. درجات البلدان في المحور السابع في برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية

	البلد	السنة	PI-30 المراجعة الخارجية	PI-31 الفحص التشريعي لتقارير المراجعة	العدد الإجمالي للدرجات 10 توزيع الدرجات، النسبة المئوية
البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات	العراق	2017	D+	غير منطبق	درجات D وغير منطبق 70
	دولة فلسطين	2019	C+	غير منطبق	درجات C 20
أقل البلدان نمواً	موريتانيا	2020	D+	D+	درجات B 10
البلدان المتوسطة الدخل	المغرب	2016	B	غير منطبق	درجات A 0
		2017	D+	C	المجموع 100

المصدر: PEFA, n.d.a.

الجدول 8. درجات الشفافية والمشاركة العامة والإشراف في البلدان العربية

	البلد	الشفافية (مؤشر الميزانية المفتوحة)	المشاركة العامة	الإشراف: من قبل الهيئة التشريعية والجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة	الإشراف: من قبل الهيئة التشريعية	الإشراف: من قبل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة	المؤسسة المالية المستقلة
البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات	لبنان	6	0	18	14	28	لا
	العراق	9	0	63	58	72	لا
	اليمن	0	0	7	6	11	لا
	السودان	2	0	33	22	56	لا
	جزر القمر	0	0	35	28	50	لا
	الصومال	3	2	28	33	17	لا
البلدان المتوسطة الدخل	المغرب	43	6	44	44	44	لا
	تونس	35	17	45	53	28	لا
	مصر	43	15	50	53	44	لا
	الأردن	61	7	43	50	28	لا
البلدان المصدرة للنفط	الجزائر	2	0	35	39	28	لا
	المملكة العربية السعودية	18	0	11	0	33	لا
	قطر	1	0	6	6	6	لا

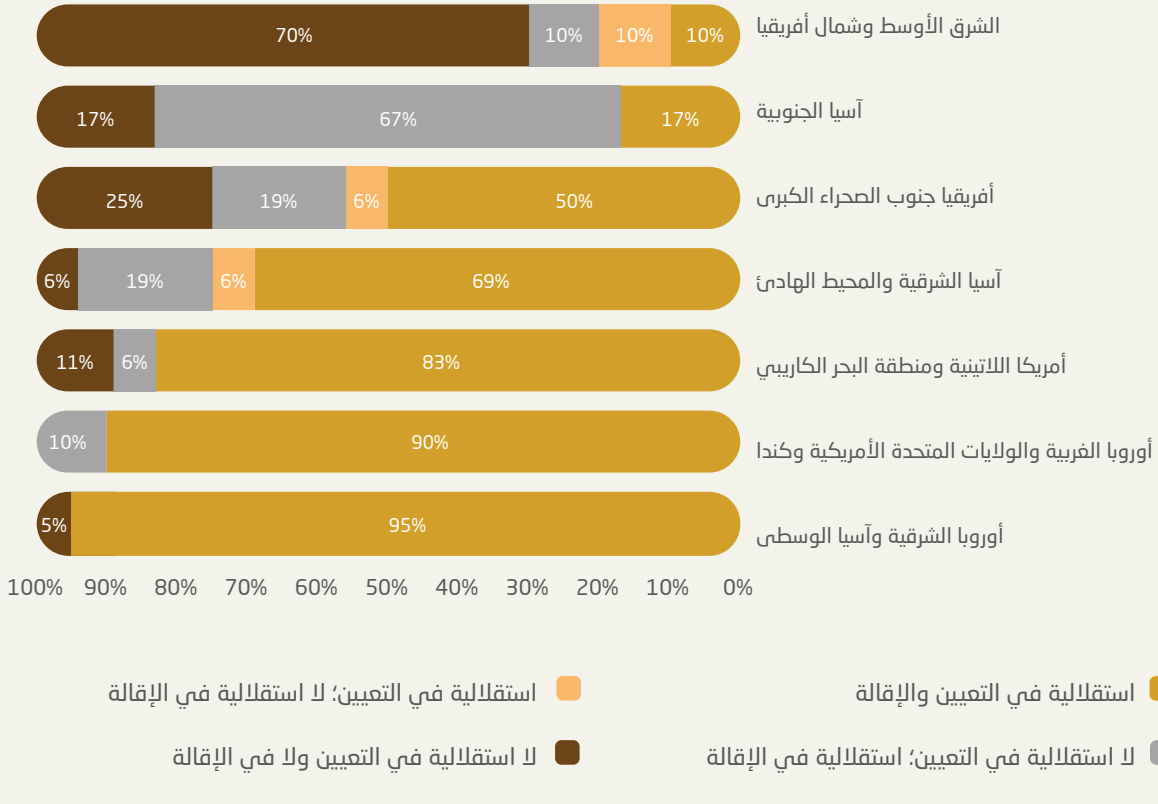
المصدر: PEFA, n.d.a.

ووفقاً لمؤشر الدراسة الاستقصائية للميزانية المفتوحة لعام 2019، فإن العراق (الذي يسجل درجة 72) هو البلد الوحيد الذي يستوفي الحد الأدنى الكافي (درجة 61) من الإشراف على الموازنة من قبل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة. وعادة ما تعاني البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات من ضعف الإشراف (تتراوح الدرجات بين 0 و40)، ما خلا السودان الذي حصل على درجة 58، وهو ما يشير إلى مستوى محدود من الإشراف. وتتوزع نتائج البلدان المتوسطة الدخل بين الإشراف الضعيف والمحدود. أما جميع البلدان المصدرة للنفط فالإشراف فيها ضعيف مبدئياً (الجدول 8).

وثمّة تحدٍّ حاسم في البلدان العربية يتمثل، كما سبقت الإشارة، في الاستقلالية المحدودة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. وتُعتبَر الدول العربية عموماً من بين أدنى البلدان أداء على مؤشر استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الذي أطلق مؤخراً. فقد تم تقييم أحد عشر بلداً عربياً، وظهر بموجبه أن السودان هو البلد الوحيد الذي يتمتع بمستوى عال من الاستقلالية لهذه الجهات. أما تونس والمغرب فحصلا على درجة جيد، في حين كانت البلدان الأخرى عند مستوى معتدل (الأردن وجيبوتي ودولة فلسطين والعراق) أو منخفض (جزر القمر ولبنان ومصر واليمن)[216].

وتتوافق هذه النتائج مع نتائج الدراسة الاستقصائية للميزانية المفتوحة لعام 2019، التي تظهر أن الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في أكثر من ثلثَي بلدان المنطقة لا تتمتع بالاستقلالية القانونية أو الحماية القانونية، ويُعزى ذلك بالدرجة الأولى إلى وجود قيود أو قوانين تشترط أن توافق هيئة خارجية (عادة ما تكون الهيئة التشريعية) على تعيين أو إقالة رئيس الجهاز الرقابي. وتتجاوز هذه الحصة بكثير الحصص المسجلة في أنحاء أخرى من العالم (الجدول 9)[217]. بالإضافة إلى ذلك، خلال الفترة 2014-2016، أفيد أن أكثر من نصف الأجهزة العربية العليا للرقابة المالية والمحاسبة طبقت تخفيضات في الموازنة، فباتت مواردها غير كافية، وهذا ما يؤثر سلباً على استقلاليتها المالية[218].

الشكل 106. منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تسجل درجات متدنية في ما يتعلق باستقلالية رئيس الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة



المصدر: International Budget Partnership, 2019.

6

هـ.الفجوات في مكونات الإدارة المالية العامة وتأثيرها على المؤشرات

1. المحور الأوّل: موثوقية الموازنة

يتعلّق المحور الأوّل من برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية بقضية موثوقية الموازنة. وكما يظهر في النتائج، فإنّ أداء البلدان ضعيف في مؤشر تركيبة حصيلة الإنفاق. إذ تسجل معظم البلدان درجة D+ على هذا المؤشر في إطار تقييم 2016 (الجدول 10). ويعزى ذلك إلى الفروق الكبيرة نسبياً التي تزيد عن 10 في المائة، بين النفقات الفعلية وبين النفقات المدرجة في الموازنة على المستوى دون الإجمالي أو المستوى الوظيفي، ما يخلق فجوة معتدّاً بها تظهر نتائجها في درجة المؤشر.

وهذه المشكلة واضحة في الإنفاق الاجتماعي في المنطقة، والرعاية الصحية مثال جيد عليها، حيث بلغت انحرافات الموازنة في تونس حوالى 9 في المائة، وفي الأردن حوالى سالب 12 في المائة في عام 2019. وفي العراق أيضاً، يظهر أنّ الفروقات كبيرة بين النفقات المدرجة في الموازنة وبين النفقات الفعلية في الإنفاق المالي على الرعاية الصحية، وذلك بين فئات الإنفاق والفترات الزمنية المختلفة[219]. ومنذ عام 2015، كان معدل التنفيذ في العراق للاستثمار في التعليم أقل بانتظام من 40 في المائة من البند المدرج في الموازنة، وترافق ذلك بالطبع مع تداعيات سلبية كبيرة على الأداء في مجال التعليم. أما في لبنان فتضمنت الموازنة مبالغة في تقدير الإنفاق على التعليم بنسبة 16 في المائة في عام 2019.

وفي موريتانيا، بلغ الإنفاق المفرط على الإعانات والتحويلات 266 في المائة في عام 2011[220]. وعادة ما تكون عمليات إعادة التخصيص بين بنود الموازنة في جزر القمر متحيزة ضد القطاعات الاقتصادية والاجتماعية ولصالح "الإنفاق الإداري والإنفاق على الأجور غير ذي الأولوية"[221].

وبشكل عام، عندما توجه الأموال نحو برامج مختلفة، و/أو يتم إنفاقها بنسب مختلفة عما تنص عليه الموازنة، فمن غير المرجح أن تحقق الموازنة أهدافها، حتى وإن ظلت النتيجة النهائية للعملية المحاسبية كما هي. وهذا يؤدّي في الحقيقة إلى إضعاف الموثوقية بالموازنة لدى المواطنين وغيرهم من المعنيين.

الجدول 9. درجات البلدان في المحور الأوّل من برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية

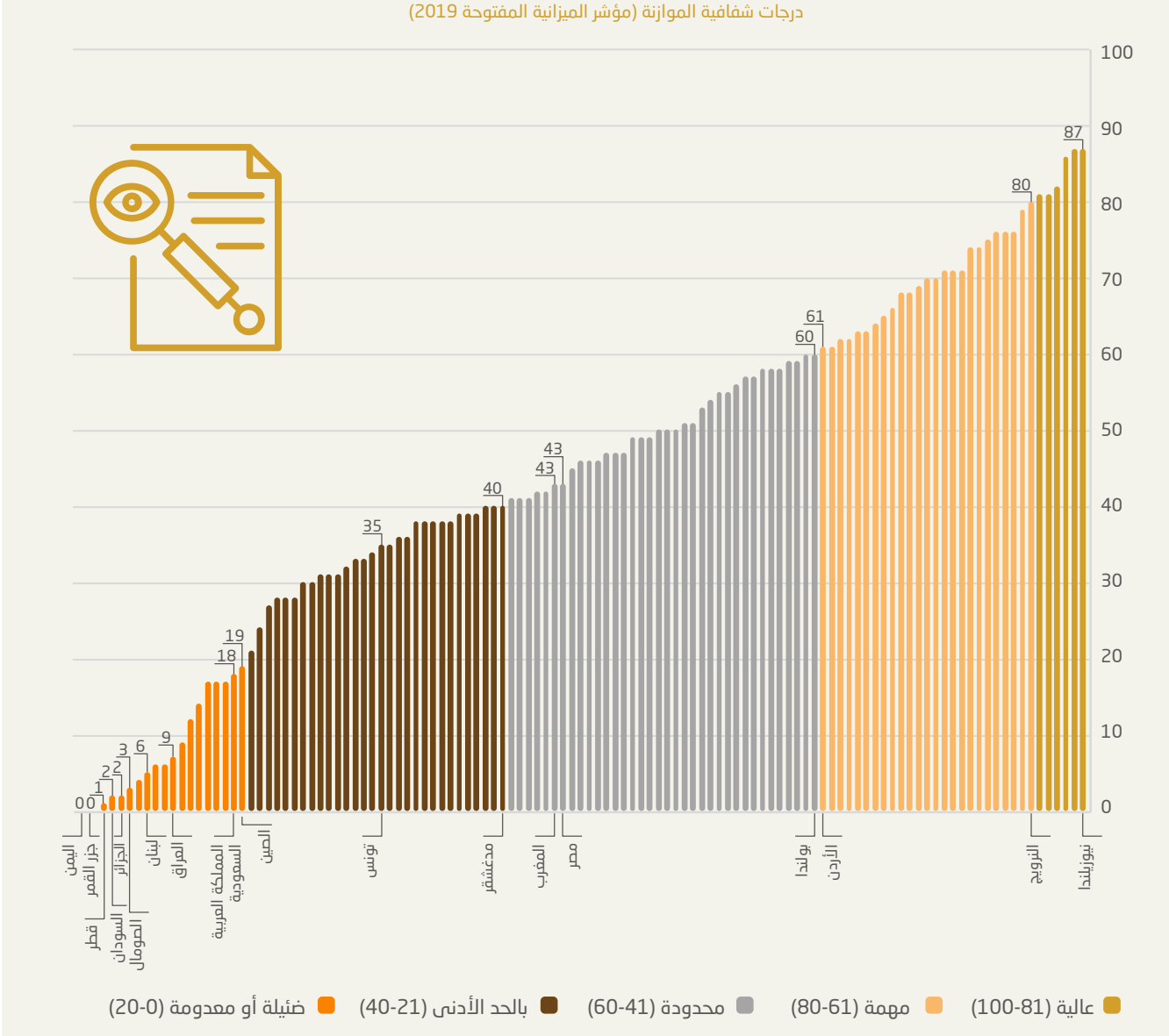
	البلد	السنة	PI-01	PI-02	PI-03	العدد الإجمالي للدرجات	15
			الحصيلة الإجمالية للإنفاق	تركيبة حصيلة الإنفاق	الحصيلة الإجمالية للإيرادات		توزيع الدرجات، النسبة المئوية
البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات	العراق	2017	D	D+	D+	درجات D وغير منطبق	33
	دولة فلسطين	2019	B	D+	C	درجات C	27
أقل البلدان نمواً	موريتانيا	2020	B	D+	C	درجات B	27
البلدان المتوسطة الدخل	المغرب	2016	A	B+	B+	درجات A	13
	الأردن	2017	A	C+	C+	المجموع	100

المصدر: PEFA, n.d.a.

2. المحور الثاني: شفافية المالية العامة

إن هبوط مؤشر وصول عموم الجمهور إلى معلومات وافية عن المالية العامة يقوض معيار الشفافية الذي ينبغي أن تلتزم به الموازنة. وفي إطار تقييم 2016، سجلت ثلاثة بلدان درجة C وتدنّت درجة البلدَين المتبقيَين إلى ما دون D (الجدول 11). والافتقار إلى الشفافية أكثر وضوحاً في الدراسة الاستقصائية للميزانية المفتوحة لعام 2019، والتي تتعمق في جوانب مختلفة من الموازنات[222]. وفي الفترة بين عامَي 2008 و2019، كانت درجات المنطقة العربية هي الأدنى على الصعيد العالمي في ما يتعلق بشفافية الموازنة، ولم تشهد أي تحسن[223]. فالبلدان المصدرة للنفط والبلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات تميل إلى أن تتسم بشفافية "ضئيلة"، وتقع جميعها في الفئة ذات درجات الأداء الأدنى (الشكل 107). ومن بين البلدان المتوسطة الدخل، تظهر مصر والمغرب شفافية "محدودة"، وتظهر تونس "الحد الأدنى" من الشفافية. أما الأردن فكان البلد العربي الوحيد الذي يتمتع بشفافية كافية في الموازنة (درجة 61 على الأقل)، وذلك في الدراسة الاستقصائية لعام 2019.

الشكل 107. معظم الدول العربية تقع في الحد الأدنى من درجات شفافية الموازنة



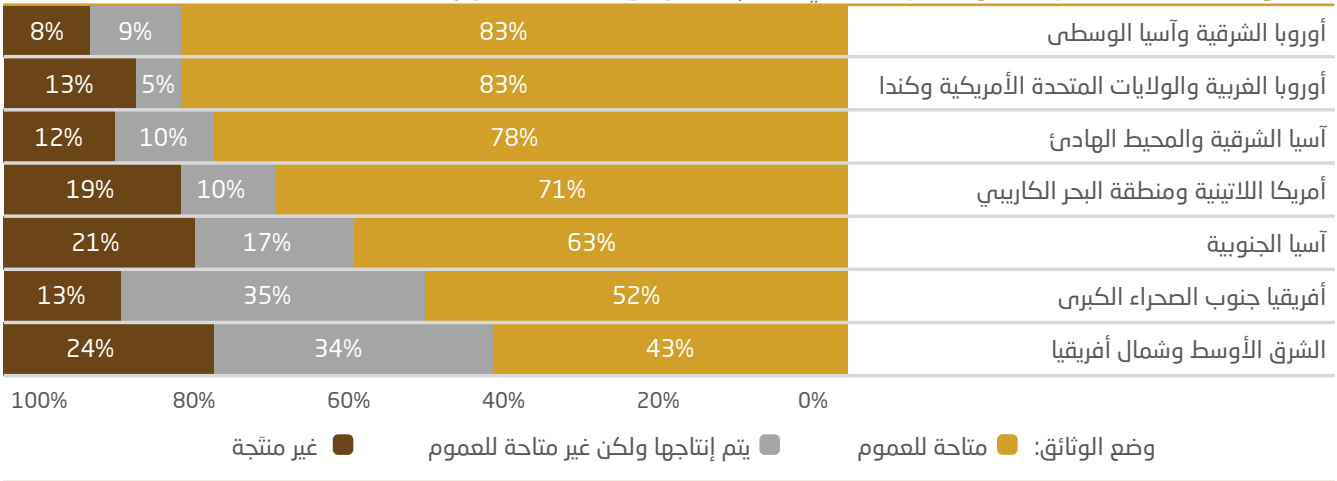
المصدر: International Budget Partnership, 2019.

الجدول 10. درجات البلدان في المحور الثاني من برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية

	البلد	السنة	PI-04	PI-05	PI-06	PI-07	PI-08	PI-09	العدد الإجمالي للدرجات 30
			تصنيف الموازنة	توثيق الموازنة	عمليات الحكومة المركزية خارج التقارير المالية	التحويلات إلى الحكومات المحلية	معلومات الأداء الخاص بتقديم الخدمات	وصول عموم الجمهور إلى معلومات عن المالية العامة	توزيع الدرجات، النسبة المئوية
البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات	العراق	2017	C	B	D	C+	D+	D	درجات D وغير منطبق 30
	دولة فلسطين	2019	A	B	A	C	B	C	درجات C 37
أقل البلدان نمواً	موريتانيا	2020	C	D	C+	C+	D	D	درجات B 20
البلدان المتوسطة الدخل	المغرب	2016	A	D	B	D+	B	C	درجات A 13
	الأردن	2017	D	B	C+	A	C	C	Total 100

المصدر: PEFA, n.d.a.

الجدول 11. المنطقة العربية لديها أصغر حصة في العالم من الوثائق المتاحة للعموم



المصدر: International Budget Partnership, 2019.

وتمثل الموازنات الشفافة تماماً خطوة كبيرة وهامة نحو إصلاح العقود الاجتماعية والمشاركة العامة الشاملة، فهي ترتبط بالتقديم الفعال للخدمات العامة، وزيادة الاستعداد لدفع الضرائب، وتعزيز الإشراف، وتحسين المساءلة. وترتبط الزيادة في الشفافية بتعزيز الإدارة المالية العامة من خلال الوصول إلى معدلات أدنى من العجز، وتخقيق تكاليف الاقتراض، والحدّ من الفساد، والتخفيف من عدم المساواة، إلى جانب تحسين تحصيل الضرائب، وتخصيص الموارد، والمحاسبة، وكلها عوامل تدعم التنمية على نطاق أوسع. ويُعدّ نشر الوثائق في الوقت المناسب طريقة بسيطة لتعزيز الشفافية. فقد نشرت موازنة السودان المعتمدة لعام 2018 على الإنترنت بعد حوالى 11 شهراً من وضعها قيد التنفيذ، وهذا ما جعل قيمتها ضئيلة من حيث مساهمتها في دعم الإشراف العام أو المشاركة. وللأسف، فإن إنتاج الوثائق وعدم تشاركها مع عموم الجمهور هو ممارسة شائعة في المنطقة العربية (الجدول 11).

3. المحور الرابع: وضع الموازنة واستراتيجية المالية العامة استناداً إلى السياسات

يتعلق بالمحور الرابع من برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية بمبدأ اتّساق الموازنة والاستراتيجية المالية مع الخطط المرصودة للسياسات الاجتماعية والاقتصادية. من بين البلدان الخمسة المعنية، بلغ الأردن والعراق والمغرب مستوى أساسياً من الأداء على مؤشر التنبؤ بأحوال المالية العامة ووضع الاقتصاد الكلي، حيث بلغت درجات هذه البلدان C أو +C (الجدول 12). وسجلت دولة فلسطين وموريتانيا درجة +D. وعادة ما يستلزم تحليل حساسية المالية الكلية، في جميع أنحاء المنطقة، تقييماً نوعياً لتأثير التغيرات المحتملة في الأوضاع الاقتصادية. ومن الناحية المثالية، يتم إعداد ونشر مجموعة من التنبؤات المالية القائمة على سيناريوهات الاقتصاد الكلي البديلة، إلى جانب التنبؤات الرئيسية. وهذا يعكس قدرة البلاد على تطوير تنبؤات سليمة تساعد في تصميم استراتيجية مالية مستدامة وفي تحسين قدرة الموازنة على رصد المخصصات المالية المتوقّعة بصورة أدق[224].

وسجل الأردن ودولة فلسطين والعراق درجة C في مؤشر القدرة على وضع وتنفيذ استراتيجية مالية واضحة وتطوير وتقييم الآثار المالية لسياسات الإيرادات والإنفاق المقترحة.

وتتمثل إحدى المشاكل الرئيسية في هذا الصدد في الإبلاغ عن النتائج المالية، إذ يجب على الحكومات أن تعد تقريراً داخلياً عن أدائها على مستوى الاستراتيجية المالية، وينبغي تقديم هذه التقارير إلى الهيئة التشريعية ونشرها مع الموازنة السنوية، ويجب شرح أسباب الفروقات والخطط الرامية إلى معالجتها. غير أنّ هذه الإجراءات القانونية والتنفيذية لا يتم تطبيقها بانتظام ودقة في البلدان العربية.

وفي إطار تقييم 2011 (الجدول 13)، سجلت غالبية البلدان درجات تتراوح بين D و+C في المؤشر الذي يقيس مدى قدرة الموازنات على العمل وفق منظور متوسط الأجل، يسمح بتعيين حدود قصوى واضحة للإنفاق، وكذلك مدى استخلاص الموازنات السنوية من التقديرات المتوسطة الأجل، ودرجة مواءمة هذه التقديرات مع الخطط الاستراتيجية. وتتعلق المشكلة الرئيسية هنا بسقوف الإنفاق. إذ ينبغي للحكومة، في الحالة المثالية، وقبل إصدار أول تعميم للموازنة، أن توافق على مجمل سقوف الإنفاق وعلى سقوف الإنفاق على مستوى كل وزارة على حدة لسنة الموازنة المحددة، وكذلك للسنتَين الماليتَين التاليتَين. والاتجاه السائد في المنطقة العربية هو ضمان هذه الموافقة فقط لمجمل سقوف الإنفاق. ولا تتم الموافقة على السقوف على مستوى الوزارة، إن وجدت، إلا لسنة الموازنة. وتشمل مواطن الضعف الأخرى الاكتفاء باستراتيجيات قطاعية محددة التكاليف وضعف الروابط بين موازنات الاستثمار وبين تقديرات النفقات المستقبلية.

الجدول 12. درجات البلدان في المحور الرابع من برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية

	البلد	السنة	PI-14	PI-15	PI-16	PI-17	PI-18	العدد الإجمالي للدرجات	25
			التنبؤ بأحوال المالية العامة ووضع الاقتصاد الكلي	استراتيجية المالية العامة	منظور متوسط الأجل لموازنة الإنفاق	عملية إعداد الموازنة	الفحص التشريعي للموازنات		توزيع الدرجات، النسبة المئوية
البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات	العراق	2017	C+	C	B	B+	C+	درجات D وغير منطبق	36
	دولة فلسطين	2019	D+	C	D	C	D+	درجات C	36
أقل البلدان نمواً	موريتانيا	2020	D+	D+	D+	D+	D+	درجات B	24
البلدان المتوسطة الدخل	المغرب	2016	C	B	D+	A	B+	درجاتA	4
	الأردن	2017	C+	C+	B	B	C+	المجموع	100

المصدر: PEFA, n.d.a.

الجدول 13. درجات إطار تقييم 2011 لبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية للمؤشرات القابلة للمقارنة حول مبدأ وضع الموازنة استناداً إلى السياسات

	البلد	السنة	PI-11 الانتظام والمشاركة في عملية الموازنة السنوية	PI-12 منظور متعدد السنوات في التخطيط المالي وسياسة الإنفاق ووضع الموازنات
البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات	اليمن	2008	A	B
	دولة فلسطين	2013	C	D
	جزر القمر	2016	B	C+
	السودان	2010	B	D+
أقل البلدان نمواً	موريتانيا	2014	D+	C+
البلدان المتوسطة الدخل	المغرب	2009	A	C+
	تونس	2010	B	C+
	الأردن	2011	C+	A
البلدان المصدرة للنفط	الكويت	2010	C+	D

المصدر: PEFA, n.d.a.

كما يهتمّ برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية برصد الفحص التشريعي للموازنات وكيفية مراقبة وطبيعته ومداه. وهذه مشكلة كبيرة في إطار تقييم 2016، حيث تمثلت نقطة الضعف الرئيسية في توقيت الموافقة على الموازنة. إذ يجب أن يحدث هذا، مثاليّاً، قبل بدء سنة الموازنة، لكنه لا يجري بهذه الطريقة دائماً في المنطقة. وكشفت الدراسة الاستقصائية للميزانية المفتوحة لعام 2019 أيضاً عن ضعف الإشراف التشريعي في جميع مراحل عملية الموازنة. ففي لبنان، لم تحدث موافقة على الموازنة خلال الفترة 2006-2016. وفي السنوات التي حدثت فيها الموافقة على الموازنة، حالت فترات التأخير التي تراوحت بين 4 أشهر و11 شهراً دون حصول لجنة المال والموازنة البرلمانية على الوقت الكافي لتحليل المقترحات ومناقشتها كما يجب. وفي العراق، لم تحدث موافقة على الموازنة في عامَي 2014 و2020.

4. المحور الخامس: قابلية التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة

تظهر التقييمات التي تمّت وفق برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية في البلدان العربية أنّ رصيد المتأخرات غالباً ما يزيد عن 10 في المائة من مجموع الإنفاق، كما أن رصد هذه المتأخرات ضعيف أيضاً، ولذلك فإنّ أداء هذه البلدان في هذه المؤشرات يميل إلى الضعف (الجدولان 14 و15). ومتأخرات الإنفاق هي التزامات مستحقة وتمثل فعلياً شكلاً من أشكال التمويل غير الشفاف الذي يخفي الحجم الحقيقي للديون الحكومية. ويشير تراكمها إلى مواطن ضعف في التنفيذ النظامي للموازنة، و/أو انعدام مصداقية الموازنة. وهذا يؤثر سلباً بدوره على الانضباط المالي والحيز المالي لأن الموازنات المستقبلية سيتعين عليها تحمل الالتزامات المفرطة أو غير المصرح لها من السنوات السابقة. وتشير متأخرات الإنفاق أيضاً إلى وجود مشكلة في السيولة، وعليه، قد تؤدي إلى إبطاء النمو الاقتصادي، أو خفض أو مقاطعة تقديم الخدمات العامة، أو زيادة تكلفتها. وقد بلغت متأخرات دولة فلسطين لعام 2013 أكثر من نصف إنفاق وزارة الصحة. والمتأخرات الكبيرة المستحقة للمزودين أدت جزئياً إلى إضعاف قدرة الوزارة على التفاوض على أسعار أدنى للمستحضرات الصيدلانية، وبالتالي إلى زيادة تكاليفها[225].

> **متأخرات الإنفاق هي التزامات مستحقة وتمثل فعلياً شكلاً من أشكال التمويل غير الشفاف الذي يخفي الحجم الحقيقي للديون الحكومية.**

الجدول 14. درجات البلدان في المحور الخامس من برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية

	البلد	السنة	PI-19	PI-20	PI-21	PI-22	PI-23	PI-24	PI-25	PI-26	العدد الإجمالي للدرجات	40
			إدارة الإيرادات	المحاسبة المتعلقة بالإيرادات	قابلية التنبؤ بتوفر الأموال خلال سنة الموازنة	متأخرات الإنفاق	مراقبة كشوف الرواتب والأجور	إدارة المشتريات	الرقابة الداخلية على النفقات غير المتعلقة بالرواتب والأجور	المراجعة الداخلية		توزيع الدرجات، النسبة المئوية
البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات	العراق	2017	D	C+	C+	D	D+	C+	D+	C+	درجات D وغير منطبق	30
	دولة فلسطين	2019	C+	C+	C+	D+	D+	D+	B	C+	درجات C	30
أقل البلدان نمواً	موريتانيا	2020	D+	C+	B	D	D+	B+	B	D+	درجات B	28
البلدان المتوسطة الدخل	المغرب	2016	B	B+	A	D	B+	B+	A	C+	درجاتA	13
	الأردن	2017	C	A	B	B+	A	B	A	C+	المجموع	100

المصدر: PEFA, n.d.a.

وتشير الدرجات المتعلقة بمؤشر المراجعة الداخلية للحسابات في مجموعتَي التقييمات إلى أن هذه الوظيفة الهامة تصل في أحسن الأحوال إلى مستويات الأداء الأساسية (الجدول 16)، وهي غير موجودة في لبنان[226]. وثمّة سببان رئيسيان وراء تدني الدرجات. أولاً، تركز عمليات المراجعة الداخلية في المنطقة في المقام الأول على الامتثال المالي، لذا فإنها تتغاضى عن كفاية وفعالية الرقابة الداخلية. ثانياً، تميل استجابات الإدارة للنتائج والتوصيات إلى أن تكون غير كافية. ففي الحالة المثالية، ينبغي أن تساعد المراجعة الداخلية، بوصفها وظيفة هامة في مجال الضمان والاستشارات، المديرين الماليّين في أداء واجباتهم، وذلك عن طريق توفير معلومات عن عمليات إدارة المخاطر التنظيمية والرقابة والحوكمة. وينبغي أن يتوسع نطاق العمل ليشمل جميع العمليات والرقابة المالية وغير المالية، ولا يكون فعالاً إلا إذا قدّرت الإدارةُ التوصيات واستجابت لها. وأي أمر أقل من هذا – كما هي الحال في البلدان العربية – يقوض عملية تنفيذ الموازنة، وبالتالي يعيق تنفيذ الخطط والتوجيهات.

وتمثل قابلية التنبؤ بتوفر الأموال اللازمة للوفاء بالإنفاق المعلن عنه تحدياً آخر في تنفيذ الموازنة، وذلك كما تبين في إطار تقييم 2011. فالأداء الهامشي في المؤشرات ذات الصلة ينبع من مواطن الضعف الكامنة في مدى توقع التدفقات النقدية ورصدها، وموثوقية وأفق المعلومات الدورية في سنة الموازنة بشأن سقوف الإنفاق (المقدمة إلى وحدات الإنفاق)، وتواتر وشفافية تعديلات تخصيص الموازنة المقررة على مستوى أعلى من مستوى إدارة وحدة الإنفاق (بما في ذلك الوزارات والإدارات والوكالات). وتعيق مواطن الضعف تلك عملية تنفيذ الموازنة والتقدم نحو تحقيق النتائج. على سبيل المثال، عانت موازنة التعليم في العراق من نقص كبير في التنفيذ (أقل من 40 في المائة) منذ عام 2015[227]. وفي الأردن، لا يزال الإنفاق الفعلي على القطاع الاجتماعي أقل من الإنفاق المدرج في الموازنة[228].

الجدول 15. درجات إطار تقييم 2011 لبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية للمؤشرات القابلة للمقارنة حول قابلية التنبؤ والمراجعة في تنفيذ الموازنة

	مصداقية الموازنة		
			PI-04
	البلد	السنة	تحديد متأخرات دفع النفقات ورصدها
البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات	اليمن	2008	D+
	دولة فلسطين	2013	D
	السودان	2010	D+
	جزر القمر	2016	D
أقل البلدان نمواً	موريتانيا	2014	A
البلدان المتوسطة الدخل	المغرب	2009	C+
	تونس	2010	A
	الأردن	2011	D+
البلدان المصدرة للنفط	الكويت	2010	D+

المصدر: PEFA, n.d.b.

الجدول 16. درجات إطار تقييم 2011 لبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية للمؤشرات الإضافية القابلة للمقارنة حول قابلية التنبؤ والمراجعة في تنفيذ الموازنة

			قابلية التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة			
			PI-16	PI-18	PI-19	PI-21
	البلد	السنة	قابلية التنبؤ بتوفر الأموال اللازمة للالتزام بالإنفاق	فعالية إجراءات مراقبة كشوف الرواتب والأجور	آليات الشفافية والمنافسة والشكاوى في مجال إدارة المشتريات	فعالية المراجعة الداخلية للحسابات
البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات	اليمن	2008	D+	D+	D+	D+
	دولة فلسطين	2013	D	B+	C+	C+
	السودان	2010	D+	D+	D	D+
البلدان المتوسطة الدخل	المغرب	2009	C+	B+	B	C+
	تونس	2010	C+	B+	B	B
	الأردن	2011	A	C+	C+	D+
البلدان المصدرة للنفط	الكويت	2010	C+	B+	D+	D+

المصدر: PEFA, n.d.b.

و. ضعف الإدارة المالية العامة في البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات

في إطارَي تقييم 2011 و2016 (الجدولان 14 و16)، سجلت بعض البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات، وهي دولة فلسطين والسودان والعراق واليمن، درجة D+ في إجراءات مراقبة كشوف الرواتب والأجور. وهذا يعني أنها لا تحقق عموماً مستوى الأداء الأساسي في إدارة الأجور العامة، وفي الحفاظ على اتساق سجلات الموظفين والتعامل مع التغييرات. فليس لدى السودان أي إبلاغ عن وجود صلات مباشرة بين سجلات الموظفين وبيانات كشوف الرواتب والأجور، وهي لا تنفذ بسرعة التغييرات في كشوف الرواتب والأجور. ولم تُجرَ أي عمليات مراجعة لكشوف الرواتب والأجور خلال العامَين الماضيَين. والمعلوم أن نقاط الضعف في المراقبة تشكل عموماً أسساً خصبة للخطأ والهدر والاحتيال والفساد.

وفي القطاع العام، عادة ما تكون تكاليف مجموع الرواتب والأجور عالية، وبالتالي، فإن الضوابط الداخلية المتينة توفر ضماناً معقولاً بأن هذه المبالغ الكبيرة من المال العام تنفَق بفعالية وكفاءة، ووفقاً للقوانين والأذون المعمول بها. وهذا يمنع التزايد غير المبرر في فاتورة الأجور، وفي التزامات الرواتب والأجور غير المستوفاة، وفي المدفوعات للموظفين الأشباح، وغيرها من الثغرات. غير أنّ ضعف إجراءات مراقبة كشوف الرواتب والأجور يؤثّر تأثيراً سلبياً على الكفاءة والفعالية وتنفيذ الموازنة ونتائج الموازنة.

وفي إطارَي التقييم، كان لدى البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات[229] عموماً آليات أقل من كافية لإدارة المشتريات. والعراق هو الاستثناء الوحيد في هذا الصدد، فقد وصل إلى مستوى الأداء الأساسي اعتباراً من عام 2007. ومع ذلك، فإن الاختناقات في إدارة المشتريات تشكل سبباً رئيسياً لتدني معدل تنفيذ موازنة الاستثمار في التعليم في البلاد. وفي جميع البلدان، تذهب حصة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي إلى إدارة المشتريات العامة، حيث تشتري الحكومة سلعاً وخدمات من القطاع الخاص لتقديم الخدمات العامة. وتقدر منظمة التجارة العالمية هذه الحصة بنسبة تتراوح بين 10 و15 في المائة على الصعيد العالمي. بناء على ذلك، فإن إدارة المشتريات العامة مهمة ليس فقط من حيث المبالغ الكبيرة التي تستحوذ عليها من الأموال العامة والتي تجعلها مجالاً محفوفاً بالمخاطر (بسبب طبيعته التي تجذب ممارسات الاحتيال والفساد)، بل بالنظر أيضاً إلى تأثيره على نوعية الخدمات العامة ودوره في خلق فرص تجارية للقطاع الخاص، بما في ذلك المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

ز. خطوات نحو زيادة الشمولية والمَيزَنَة المراعية للمنظور الجنساني من خلال الإدارة المالية العامة

في حين تواجه الدول العربية العديد من التحديات في مجال الإدارة المالية العامة والإنفاق الاجتماعي والديناميكيات القائمة بينها، بُذلت بعض الجهود لاستخدام أدوات الإدارة المالية العامة من أجل تعزيز الإنفاق الاجتماعي الذي يدعم التنمية الشاملة للجميع. وتشكل الميزنة المراعية للمنظور الجنساني أحد الأمثلة عن ذلك. فهي تسعى إلى إدراج المنظور الجنساني في عملية صنع السياسات العامة وتنفيذها، وذلك عن طريق تقييم الآثار المختلفة لسياسات

في الدول العربية

بُذلت جهود لاستخدام أدوات الإدارة المالية العامة

من أجل تعزيز الإنفاق الاجتماعي الذي يدعم التنمية الشاملة للجميع

تشكل الميزنة المراعية للمنظور الجنساني أحد الأمثلة عن ذلك

الإنفاق العام والإيرادات على الرجال والنساء، والآثار المترتبة على ذلك على مسألة المساواة بين الجنسَين[230].

ويجري تنفيذ مبادرات الميزنة المراعية للمنظور الجنساني في جميع أنحاء المنطقة العربية، وذلك على الرغم من أنها غالباً ما تقتصر على جانب واحد، وهو معلومات الأداء المصنفة بحسب نوع الجنس لتقديم الخدمات، والذي يمثّل جانباً واحداً فقط من أصل تسعة جوانب تتماشى مع إطار الإدارة المالية العامة المراعي للمنظور الجنساني[231]. وهذا الاتجاه الذي يرتكز على فكرة أنه يكفي استهداف النساء والفتيات بالخدمات القائمة يتجاهل الطرق التي قد تؤدي بها عمليات الموازنة – حينما يُنظر إليها على نحو أكثر شمولاً – إلى اتخاذ تدابير لإلغاء التمييز بين الجنسَين. وقد تشمل هذه التدابير خيارات لسد الفجوات في خدمات الرعاية كي تتمكن المرأة من كسب الدخل، أو لإنشاء أشكال جديدة من التدريب على المهارات في القطاعات الاقتصادية الواعدة لتحسين فرص العمل.

وبشكل عام، ينبغي الالتفات إلى أنّه يمكن لجميع النفقات الاجتماعية المحتملة أن ترتّب آثاراً جنسانية، سواء أكان ذلم للأفضل أم للأسوأ. ولذلك فإنّ فهم هذه الآثار هو السبيل إلى إدارتها. على سبيل المثال، ليست آثار الرعاية الصحية الإنجابية حكراً على النساء، بل هي تشمل الأطفال والأسر بشكل عام، ولكن من الأرجح أن النساء سيستخدمنَ هذه الرعاية، وبالتالي فهنّ معرّضات لمواجهة عواقب صحية في حال لم يعطَ مجال الرعاية هذا حقه في موازنة القطاع الصحي.

وتفتقر المنطقة العربية عموماً إلى ممارسات هامة من شأنها أن توصلها إلى تطبيق أمتن للمَيزنة المراعية للمنظور الجنساني، مثل عمليات المراجعة الخاصة بالمساواة بين الجنسَين، والأحكام المتعلقة بنوع الجنس في قوانين المالية العامة والموازنة، والتقييمات اللاحقة لأثر نفقات الموازنة على الجنسَين. لكن بعض البلدان قد مضت قدماً، بدرجات متفاوتة، في تبنّي ثلاث مراحل من الإدارة المالية العامة المراعية للمنظور الجنساني. وتشمل هذه المراحل بناء الوعي والمعرفة، والانتقال من التحليل إلى المخصصات، والتعميم لجعل نظم الموازنة مراعية للمنظور الجنساني.

يجري تنفيذ مبادرات الميزنة المراعية للمنظور الجنساني في جميع أنحاء المنطقة العربية، على الرغم من أنها غالباً ما تقتصر على جانب واحد من أصل تسعة جوانب تتماشى مع إطار الإدارة المالية العامة المراعي للمنظور الجنساني.

وكان المغرب الأول بين البلدان العربية التي اعتمدت الميزنة المراعية للمنظور الجنساني. ففي عام 2002، بدأ بتقييم احتياجات المرأة في مجالات التعليم والصحة والنظام القضائي والبنية التحتية والعمالة. ثم وضع سياسات مالية لضمان تكافؤ فرص وصول المرأة إلى التعليم والرعاية الصحية، وتوسيع فرصها في سوق العمل. وبحلول عام 2014، كان المغرب قد وافق على قانون مالي أساسي يفرض مراعاة المساواة بين الجنسَين في جميع بنود الموازنة وفي تحديد أهداف الأداء ونتائجه ومؤشراته. ومنذ عام 2009، شكل إعداد تقرير عن كيفية مراعاة الموازنة للمنظور الجنساني جزءاً من مشروع قانون المالية السنوي.

وتُبذل جهود مماثلة في تونس التي شكلت لجنة تجريبية للميزنة المراعية للمنظور الجنساني في عام 2015. فقد أُدمجت الأبعاد الجنسانية، مثل التمكين الاقتصادي والاجتماعي للمرأة والحد من العنف ضد المرأة، في الخطة الإنمائية للفترة 2016-2020. وأصدرت تونس أيضاً قانوناً أساسياً للموازنة يضفي الطابع المؤسسي على الميزنة المراعية للمنظور الجنساني، وهي تصدر كذلك تقريراً حول مراعاة الموازنة للمنظور الجنساني كجزء من مشروع القانون المالي السنوي. أما الأردن فأدرج منظوراً جنسانياً في تعميم الموازنة وفي بيان الموازنة للمرة الأولى في عام 2013. فعين مرجعيات تنسيق للشؤون

الجنسانية وطور القدرات لتصميم خطط وموازنات مراعية للمنظور الجنساني.

وأنشأت مصر وحدة تكافؤ الفرص في وزارة المالية في عام 2005، وذلك لتعزيز المساواة بين الجنسَين ورصد التقدم المحرز. وجرت أول عملية ميزنة مراعية للمنظور الجنساني وقائمة على الأداء في الفترة 2010-2011. وشملت الجهود الأخرى تقييم الخدمات التي تحتاجها المرأة، وتعميم مراعاة المنظور الجنساني في الخطط الاجتماعية الاقتصادية الوطنية للفترتَين 2002-2007 و2007-2012، ووضع مؤشرات جنسانية مناسبة في هذا الإطار. أما القطاعات الرئيسية التي استهدفتها هذه المبادرات فهي التعليم والصحة والمياه والموارد البشرية والأمن الغذائي والضمان الاجتماعي.

من الواضح أن البلدان المتوسطة الدخل تتقدّم شيئاً فشيئاً في مجال الميزنة المراعية للمنظور الجنساني، غير أن مبادرات الميزنة المراعية للمنظور الجنساني في البلدان المصدرة للنفط كانت خجولة، على الأقل استناداً إلى المعلومات المحدودة في هذا الصدد. ومن الأمثلة القليلة على ذلك، البحرين التي أدخلت الحكومة الميزنة المراعية للمنظور الجنساني في تعميم موازنتها في السنة المالية 2011-2012، والإمارات العربية المتحدة التي أنشأت مجلس الإمارات للتوازن بين الجنسَين في عام 2015.

وتشمل مبادرات الميزنة المراعية للمنظور الجنساني التي طرحتها البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات ما يلي: بيانات الميزنة المراعية للمنظور الجنساني (العراق)، ومؤشرات الأداء المتعلقة بأهداف المساواة بين الجنسَين (دولة فلسطين)، والاستراتيجيات الوطنية للمساواة بين الجنسَين (لبنان واليمن)، واللجنة النيابية المكرسة لتعزيز وتقوية المساواة بين الجنسَين (لبنان واليمن)، وإنشاء حصص نسائية في البرلمانات (دولة فلسطين والعراق).

وبالنظر إلى المستقبل، يمكن أن يوفر مرصد الإنفاق الاجتماعي أداة قيّمة لتعزيز الميزنة المراعية للمنظور الجنساني، فهو يساعد على تحديد وترشيد النفقات العامة التي يرجح أن تحقق المساواة بين الجنسَين. ويمكن أن يكون مرصد الإنفاق الاجتماعي جزءاً من عملية تقييم الآثار المتباينة التي تخلّفها خيارات السياسة العامة على الجنسَين، وأن يساعد في الجهود التي تدعو إلى إصدار بيانات مصنفة بحسب نوع الجنس. كما يمكن له الإسهام في تتبع اتساق النفقات مع الأهداف الجنسانية، وفحص آثارها على أوجه التقدم الفعلية.

وتنطبق قضايا مماثلة على الميزنة الخاصة بالأطفال التي اعتمدتها بعض البلدان العربية بهدف تسليط الضوء على مخصصات الموازنة التي تفيد الأطفال بشكل مباشر أو غير مباشر (من خلال المخصصات لعائلاتهم)، ومراقبة مخصصات الموازنة هذه. ففي مصر، أقرت موازنة الدولة للفترة 2019-2020 بأهمية تعزيز مخصصات الأطفال ومراقبتها. ومن المقرر أن تنشرها سنوياً وحدة الشفافية ومشاركة المواطنين التابعة لوزارة المالية في تقريرها المعنون "الموازنة بشفافية"[232].

ومنذ عام 2012، طلب الأردن حسابات للنفقات التي يستفيد منها الأطفال. وترد ضمن قانون الموازنة الرئيسي المخصصات المتعلقة بالطفل، وذلك في موازنات الوزارات الرئيسية، لا سيما تلك المتصلة بالقطاعات الاجتماعية. غير أن مخصصات الأطفال في حد ذاتها لا تستجيب بالضرورة لاحتياجات جميع الأطفال. ويتطلب تحقيق الحد الأقصى من الفوائد للأطفال توجيه الإنفاق ليكون فاعلاً أكثر في تحسين الإنصاف والشمول (مثل دعم التقدم المحرز في التعلم).

ح. خارطة طريق لإصلاح الإدارة المالية العامة: الحاجة إليها الآن أكثر من أي وقت مضى

إن مسار إصلاح السياسات في المنطقة العربية مسار شاق. إذ على دول المنطقة أن تستمر في إدارة التعافي من الجائحة كأولوية فورية، وأن ترسم في الوقت عينه مساراً واضحاً نحو الوصول إلى الإنفاق الاجتماعي الأكثر فعالية وكفاءة، وذي الأولويات المحددة جيداً، وذلك لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتعد أنظمة الإدارة المالية العامة

6

أساسية في ضمان أن تدعم الأنظمة والعمليات السليمة عملية صنع القرار المستنيرة.

وبالنظر إلى أن نظام الإدارة المالية العامة يشمل عدداً من العناصر، ينبغي أن تكون خارطة الطريق التي ستتبعها هذه الإصلاحات مصوغة جيداً ومنسقة بعناية[233]. وتتطلب عملية إصلاح الإدارة المالية العامة تضافر جهود مختلفة، بما في ذلك رفع مستوى مؤسسات الإدارة المالية العامة، أو إصلاح الإطار التنظيمي الذي يضبطها، أو رفع مستوى مهارات مؤسسات الموازنة (مثل الوزارات والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة والموظفين العاملين فيها)، وهذا ما لا يمكن أن يحدث عادة على المدى القصير، لا سيما عندما تكون القدرات والموارد محدودة للغاية. وينبغي لخطة الإصلاح المنشورة والمصممة تصميماً جيداً أن تنشئ عملية تسلسل تأخذ في الاعتبار مواطن القوة والضعف في النظم القائمة، والقيود المفروضة على الموارد والقدرات، فضلاً عن الترابط بين تصميم السياسات وبين تنفيذها. فما من نهج "واحد يناسب جميع الحالات"، بل يجب الوصول إلى الصيغة الأمثل من مزيج هذه العناصر كلّها. لكن ثلاث نقاط مهمة يمكن أن ترشد الإصلاحات.

أولاً، يجب أن تشير الخطة إلى نظرية القيود[234]، وهي نهج يحدد أهم اختناق مالي في النظام، ويخففه ثم ينتقل إلى ثاني أهم اختناق، وهكذا دواليك. وهذا نهج مناسب لأنظمة الإدارة المالية العامة نظراً إلى مكوناتها المترابطة. فعلى سبيل المثال، ما من جدوى تذكر من تعزيز وظيفة المراجعة الخارجية للحسابات، كطبقة إضافية من الرقابة، في حال كان النظام الأصلي للعمليات والضوابط معطلاً. فمن المؤكد

تتطلب عملية إصلاح الإدارة المالية العامة:
تضافر جهود مختلفة، بما في ذلك رفع مستوى مؤسسات الإدارة المالية العامة، أو إصلاح الإطار التنظيمي الذي يضبطها، أو رفع مستوى مهارات مؤسسات الموازنة

الوزارات

الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

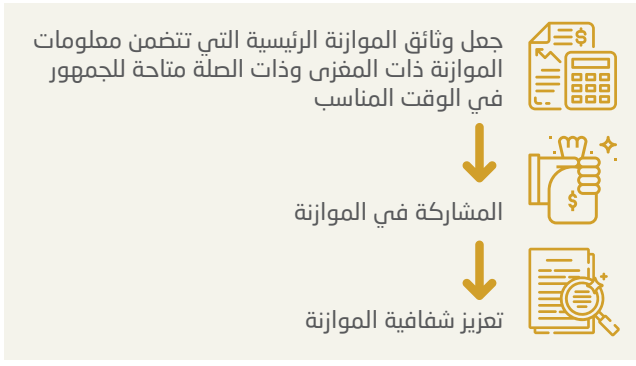
الموظفون العاملون فيها

تعد أنظمة الإدارة المالية العامة أساسية في ضمان أن تدعم الأنظمة والعمليات السليمة عملية صنع القرار المستنيرة.

أن وظيفة المراجعة الخارجية الفعالة سترصد المشاكل، لكنها لن تستطيع إصلاحها.

ثانياً، ينبغي عموماً إعطاء الأولوية لوظائف الإدارة المالية العامة الأساسية. وهذه الوظائف تركز على الامتثال المالي (على سبيل المثال، بالنسبة إلى الإيرادات والنفقات والأصول والخصوم)، والرقابة المالية (مثل ضمان الامتثال للقوانين والأحكام) وموثوقية الموازنة. ويضع تفعيل هذه الوظائف الأساس المتين الذي تقوم عليه جميع الوظائف والإصلاحات الأخرى التي تضطلع بها الإدارة المالية العامة، لأنه يكفل أن تتمكن الحكومة من اعتماد خطة يمكن الاتكال عليها والالتزام بها. وبعد تنفيذ هذه الوظائف الأساسية، يمكن إيلاء الاهتمام لإصلاحات أكثر تقدماً وممارسات مبتكرة، مثل الميزنة الخاصة بالمناخ، والميزنة المراعية للمنظور الجنساني، والميزنة المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة.

ثالثاً، من المرجّح أن يؤدي العمل الجماعي وتنسيق الجهود في جميع أنحاء المنطقة العربية إلى تحقيق نتائج هائلة تعود بالنفع على جميع الجهات المشاركة. فالتعاون يولد فرصاً للتعلم وتبادل الخبرات، وتوفير الوقت والجهد، وتجنب أخطاء كل دولة بمفردها. والتنسيق يعزز الجهود والوعي أيضاً على المستوَيَين المؤسساتي والمجتمعي. على سبيل المثال، إذا قررت المنطقة العربية بأسرها اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام القائمة على أساس الاستحقاق، يمكن عندئذ تشاركُ مراكز التدريب وبرامجه وتكاليفه، وستتطور مجموعات المهارات اللازمة بين المشاركين بشكل أسرع، وستتحسن قابلية مقارنة التقارير المالية في جميع أنحاء المنطقة، إلى جانب رفع كفاءة سوق الأسهم وسيولتها.



وتشكل المبادرة التعاونية الأفريقية لإصلاح الموازنة أحد الأمثلة على هذا التنسيق. فهي تعمل مع وزارات المالية والموازنة في أفريقيا، بما في ذلك البلدان العربية في شمال أفريقيا، لتطوير وتنفيذ إصلاحات الإدارة المالية العامة[235]. وتشمل برامجها مستودعاً لوثائق الموازنة المنشورة، ومنصة لتشارك المعلومات المتعلقة بالديون وإدارة الديون، وتنمية القدرات بالتعاون مع مركز التنمية الدولية التابع لجامعة هارفرد، ومنصة للتعلم من الأقران يشترك فيها الممارسون للإدارة المالية من وزارات المالية والموازنة وبعض الوزارات التنفيذية.

والأمر سيان بالنسبة إلى تنسيق الاستثمارات في مجالات الرعاية الصحية والتعليم والتكيف مع المناخ والقدرة على الصمود في وجه المتغيرات. فعائدات الابتعاد عن الوقود الأحفوري والاستثمار في المشاريع الخضراء ستكون أكبر بكثير إذا تكررت هذه الجهود في أكثر من بلد وخُفضت انبعاثات غازات الدفيئة في جميع أنحاء المنطقة بدلاً من أن تقتصر على بلد واحد.

وتندرج عدة أهداف رئيسية لإصلاح الإدارة المالية العامة ضمن الأولويات التي تعمل الإدارة المالية على الالتزام بها، مع العلم أن أهميتها قد تختلف باختلاف البلد. وتبدأ هذه الأهداف بإدارة الأصول والخصوم (المحور الثالث في برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية)، حيث تبرز حاجة إلى تعزيز الاستثمارات في التنمية الاجتماعية والهياكل الأساسية القادرة على الصمود أمام تغير المناخ. وينبغي أن ترتكز إدارة الدين وعمليات الاقتراض السنوي على استراتيجية لإدارة الدين تغطي الديون الحكومية القائمة والمتوقعة لمدة ثلاث سنوات على الأقل، على أن تأخذ في عين الاعتبار معدلات الفائدة واحتياجات إعادة التمويل ومخاطر العملات الأجنبية، وأن تضمن القدرة على تحمل الديون.

وينبغي تعزيز نوعية الإدارة والإبلاغ المالي وتحسين توقيتهما في مجالَي المحاسبة والإبلاغ (المحور السادس). ويجب أن يكون الهدف النهائي في هذا الصدد زيادة تغطية عمليات الإبلاغ، لتشمل الحكومة العامة وحركتها المالية، بالإضافة إلى ضرورة الإبلاغ على أساس الاستحقاق في إطار المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، فإنّ إنجاز هذا الأمر يعزّز عملية صنع القرار والرصد الحكوميَين. وفي حالة البلدان العربية، فإنّ من شأن ذلك أيضاً أن يحسّن القدرة على مقارنة المعلومات المالية داخل المنطقة ومع المناطق الأخرى. ويمكن استخدام المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام[236] مباشرة ومن دون أي تعديلات، أو بصورة غير مباشرة من خلال عملية إقرار وطنية ومع تعديل المعايير لتناسب أي متطلبات تتعلق بالولاية القضائية، أو يمكن اعتمادها كنقطة مرجعية لوضع معايير وطنية.

وبالتوازي، ينبغي تعزيز دور الهيئة التشريعية خلال دورة الموازنة تعزيزاً كبيراً. وينبغي أن يشمل الإشراف التشريعي مناقشة التوصيات المتعلقة بأولويات الموازنة والموافقة عليها قبل صياغة مقترح الموازنة، والموافقة على الموازنة، ومن ثمّ مراقبة تنفيذ الموازنة (المحور السابع)، وتفحُّص تقارير مراجعة الحسابات، ومتابعة استجابة السلطة التنفيذية لتوصيات مراجعة الحسابات (المحور الرابع). وأي ممارسة أقل من ذلك تقوّض حقّ المساءلة. فضلاً عن ذلك، فإنّ عدم كفاية تفحص تقارير المراجعة ومتابعة التوصيات يقوض وظيفة المراجعة برمتها. ففي النهاية، لا يتمتع الفاحص بسلطة قيادية بل بسلطة تقديم المشورة فحسب. ونظراً إلى أن مراجعة الحسابات هي وظيفة تستهلك الموارد الممولة من الأموال العامة، فإنّه قد يكون لوجودها تأثير محدود في حال لم تؤخذ توصياتها بجدية.

ولا بد من زيادة الاستقلالية القانونية والمالية والتنظيمية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (المحور السابع). وهذا يعني توفير الحماية القانونية – عادة يتمّ ذلك من جانب السلطة التشريعية – لكي يقوم الجهاز بتعيين أو إقالة رئيسه. كما أنّه يضمن استمرارية جملة من العناصر الضرورية لتأدية الجهاز الملي مهامه في الإدارة المالية

السليمة، مثل ضمان كفاية الموارد المالية، وقيام أطراف خارجية باستعراض عملياته وأدائه، والوصول غير المقيد إلى الأشخاص والوثائق والمعلومات، وعدم التدخل في أداء واجباته أو في محتوى أو توقيت إعداد تقاريره.

وينبغي كذلك تعزيز مراقبة الإنفاق، وذلك للحد من التباين في تركيبة النفقات يحسب التصنيف البرنامجي أو الإداري أو الوظيفي، بحيث لا يزيد من الناحية المثالية عن 5 في المائة (المحور الأول). ومن الأفضل ألا يزيد رصيد متأخرات النفقات عن 2 في المائة من مجموع النفقات (المحور الخامس). وينبغي اعتماد نظام فعال لرصد البيانات المتعلقة برصيد متأخرات النفقات وعمرها وتركيبتها على أساس ربع سنوي.

إنّ تعزيز شفافية الموازنة (المحور الثاني) هو خطوة أولى نحو المشاركة في الموازنة. ويتطلّب ذلك جعل وثائق الموازنة الرئيسية التي تتضمن معلومات الموازنة ذات المغزى وذات الصلة، متاحة للجمهور في الوقت المناسب. أما الأمثلة عن الوثائق ذات الصلة فتشمل: بيان ما قبل الموازنة، ومقترح الموازنة من السلطة التنفيذية، والموازنة التي تم سنّها، وموازنة المواطنين، والتقارير خلال سنة الموازنة، واستعراضات منتصف العام، وتقارير نهاية العام، وتقارير مراجعة الحسابات، وغيرها ممّا يمكن أن يفيد في ضمان حقّ المراقبة والمساءلة[237]. ومن الأفضل، على كلّ حال، نشر الوثائق التي تمّ إعدادها بالفعل بأقصى سرعة ممكنة، وعلى أن تكون الأصول المعمول بها في كلّ بلد مسهّلةً لهذه المهمّة.

وينبغي التخطيط لموازنات الإنفاق على المدى المتوسط (المحور الرابع) بما يتماشى مع استراتيجية الحكومة الطويلة الأجل، مع وضع سقوف واضحة للنفقات في الأجل المتوسط. وينبغي أن تحدد هذه الموازنات شروط الموازنة السنوية.

ويجب أن تتوفر أيضاً للإدارة المالية القدرة على المراجعة الداخلية للحسابات (المحور الخامس) والمزودة بالموارد الكافية والمستقلة تنظيمياً، وأن تكون مفعلة في جميع كيانات الحكومة المركزية. وينبغي أن يشمل نطاق عملها تقييمات مدى كفاية وفعالية إجراءات الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر. ويتعين على الإدارة متابعة توصيات مراجعة الحسابات لتعزيز كفاءتها.

وبالنسبة إلى البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات تحديداً، تشكل مراقبة كشوف الرواتب والأجور وإدارة المشتريات (المحور الخامس) أولوية قصوى في ما يخصّ زيادة القدرة على التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة. وينبغي ربط كشوف الرواتب والأجور بقاعدة بيانات الموظفين وقائمة الموظفين المعتمدة. وينبغي تحديث سجلات الموظفين وكشوف الرواتب والأجور مرة في الشهر على الأقل، وينبغي تقييد السلطة المخولة إجراء هذه التغييرات وتوثيق عملها. وينبغي ألا تجرى التعديلات بأثر رجعي إلا قليلاً، على أن يكون إجراء عمليات مراجعة حسابات كشوف الرواتب والأجور إجراءً سنوياً.

وينبغي أن تكون ممارسات إدارة المشتريات شفافة ومنفتحة وتنافسية، وأن تدعمها عملية رصد تستند إلى قواعد بيانات محفوظة على النحو السليم، فضلاً عن توفّر نظام شكاوى مستدام يعمل جيداً ويساهم في معالجة الثغرات.

في الختام، ونظراً إلى تعدد مستويات الضعف في المنطقة العربية، بالإضافة إلى المشاكل والمتغيّرات القائمة أصلاً، فإنّ وجود أنظمة الإدارة المالية العامة المتينة أصبح أمراً مهماً أكثر من أي وقت مضى، لأنّ من شأنها ضمان أن تساهم الموازنات، بكفاءة ودقّة، في تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتساعد على الاستعداد للصدمات المستقبلية في زمن تسوده القيود المالية ويتهدّده خطر تزايد الديون.

©fizkes/iStock / Getty Images Plus via Getty Images

الحواشي

181 تعريف الإنفاق الاجتماعي المعتمد في هذا الفصل هو التعريف الذي وضعه مرصد الإنفاق الاجتماعي، والذي يتسق مع أهداف التنمية المستدامة ويشمل مجالات التنمية الاجتماعية السبعة: التعليم؛ والصحة والتغذية؛ والسكن والاتصال والمرافق المجتمعية؛ والتدخلات في سوق العمل وإيجاد فرص العمل؛ والحماية الاجتماعية والدعم والمساعدة للمزارع؛ والفن، والثقافة، والرياضة؛ وحماية البيئة.

182 تحدد الأدبيات والبحوث السابقة في هذا المجال ثلاثة أهداف للإدارة المالية العامة: الحفاظ على وضع مالي مستدام، وتخصيص الموارد بفعالية، وتقديم السلع والخدمات العامة بكفاءة.

183 IMF, 2019b.

184 Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), 2020a.

185 Gurazada, 2019.

186 Rajkumar and Swaroop, 2008; Albino-War and others, 2014; IMF, 2018. World Economic and Financial Survey. Washington, D.C.; IMF, 2020a; IMF, 2021c.

187 PEFA, 2020b.

188 Robinson and others, 2021.

189 IMF, 2019b.

190 PEFA, 2020a.

191 Bird, 2015

192 PEFA, 2020b.

193 تقوم المَيزنة المرتبطة بأهداف التنمية المستدامة، والمَيزنة المراعية للمنظور الجنساني، والمَيزنة المرتبطة بالأطفال، والمَيزنة المرتبطة بالمناخ بتقييم الآثار المختلفة للنفقات العامة وسياسات الإيرادات على هذه القضايا.

194 AlAzzawi, 2021b.

195 Sachs and others, 2021; IMF, 2020a.

196 Boustany, Hatem and Salameh, 2022.

197 بشكل عام، تتألف دورة الموازنة، التي ترتكز إلى الإطار القانوني لكل بلد، من أربع مراحل رئيسية. تبدأ هذه المراحل بالتخطيط الاستراتيجي ورسم إطار مالي حيث توضع السياسة المالية على أساس مجاميع الموازنة وأهداف الاقتراض التي تحدّد للعام المقبل. وعند إعداد الموازنة، تقوم السلطة التنفيذية بصياغة موازنات منسقة لمختلف الوزارات والإدارات، وتحدد تكوين الإنفاق استناداً إلى افتراضات متسقة للاقتصاد الكلي (مثل معدلات التضخم). ثم تقدَم الموازنة لتوافق عليها الهيئة التشريعية. ويستلزم تنفيذ الموازنة واحتسابها وضع خطط للتنفيذ، ومنح الأذونات الفعلية بالإنفاق، وإدارة النقد، وجمع المعلومات عن الأداء الفعلي والإبلاغ عنها. وأخيراً، يشكل الفحص ومراجعة الحسابات المرحلة التي يتم فيها فحص المعلومات لضمان مصداقيتها وأدائها مقابل موازنات مختلف كيانات الموازنة، وكذلك ميزانية الدولة ككل.

198 PEFA, 2018.

199 PEFA, 2016.

200 لتقييم الإدارة المالية العامة في الدول العربية، جمع هذا البحث وحلل البيانات المستمدة من التقارير العالمية والإقليمية والقطرية الفردية. وفي عام 2016، أجرت الأمانة العامة لبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية تقييماً حددت فيه 45 أداة لتقييم الإدارة المالية العامة، يمكن تصنيفها على النحو التالي: الأدوات الواسعة النطاق التي تغطي "جميع جوانب نظم الإدارة المالية العامة"؛ والأدوات التي تركز على "عناصر الإدارة المالية العامة الفردية أو المؤسسات أو النظم الفرعية"؛ والأدوات التي "يستخدمها الشركاء في التنمية لتقييم المخاطر الائتمانية" (PEFA, 2018).

201 يعتبر برنامج الإنفاق العام والمسائلة المالية الأداة الرئيسية لتقييمات الإدارة المالية العامة. وتشمل تغطيته المؤسسية الحكومات الوطنية ودون الوطنية على السواء. وهو يستخدم مقياساً ترتيبياً مقابل بارامترات مفصلة، ويدعمه مستودع مركزي لعمليات التقييم المنشورة بناء على موافقة البلدان المعنية. أما الدراسة الاستقصائية للميزانية المفتوحة فتشبه برنامج الإنفاق العام والمسائلة المالية، ولكن مع بعض الفروقات. وأهم ما فيها أنها تركز على الشفافية في جميع أوجه الإدارة المالية العامة، ولهذا السبب، تصنَف كأداة واسعة النطاق على الرغم من تركيزها على الشفافية. والقيمة المضافة للاعتماد على استعراضات الإنفاق العام تتمثل في السرد الذي يكمل التقييم الترتيبي لسياسات الإنفاق وإدارته، لا سيما حيثما تتعلق بالنفقات الاجتماعية. أما بالنسبة إلى بقية التشخيصات الواسعة النطاق، فقد استُبعدت لأنها تنطبق فقط على الحكومات المحلية، و/أو لأنها ليست شائعة في المنطقة، و/أو لأن المعلومات غير متاحة. ويستند هذا التقييم للإدارة المالية العامة في المنطقة أيضاً إلى تقارير ومؤشرات أخرى، مثل تقارير ومؤشرات صادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، والاتحاد الدولي للمحاسبين، والمعهد القانوني للمالية العامة والمحاسبة، ومنظمة الشفافية الدولية. ولهذه الأجهزة تركيز مؤسسي، لكنها تغطّي، بحسب اختصاصاتها، وظيفة أو أكثر من وظائف الإدارة المالية العامة.

202 PEFA, 2020a.

203 تستند الاستنتاجات في المقام الأول إلى مجموعة عمليات تقييم إطار 2016، وحيثما أمكن، إلى مجموعة عمليات تقييم إطار 2011.

204 ما لا يقل عن 50 في المائة من الدرجات في مجموعة عمليات تقييم إطار 2016 هي D و/أو "غير منطبق".

205 ما لا يقل عن 50 في المائة من الدرجات في مجموعة عمليات تقييم إطار 2016 هي D و/أو "غير منطبق" و/أو C.

206 IMF, n.d..

207 ESCWA, 2020d.

208 World Bank, 2017a.

209 World Bank, 2020.

210 ESCWA, 2020d.

211 Dees, 2020.

212 International Federation of Accountants (IFAC) and Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), 2021.

213 IFAC, 2020; 2021.

214 World Bank, 2017b.

215 World Bank, 2021b.

216 World Bank, 2016b.

217 من المفهوم عمومًا أنّ الملاحظات الواردة في الدراسة الاستقصائية للميزانية المفتوحة لعام 2019 حول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تنطبق على البلدان العربية، بما فيها الأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين وتونس والجزائر والجمهورية العربية السورية وجيبوتي والسودان والعراق وعُمان ودولة فلسطين وقطر والكويت ولبنان وليبيا ومصر والمغرب والمملكة العربية السعودية واليمن.

218 World Bank, 2021b.

219 World Bank, 2021b.

220 World Bank, 2016b.

221 World Bank, 2017b.

222 يركز تقييم الشفافية (المحور الثاني) لبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية على جوانب تقنية أكثر، وذلك عبر ستة مؤشرات تتعلق مثلاً باتساق تصنيف الموازنة والحسابات مع المعايير الدولية، وتوثيق الموازنة المتعلق بقائمة مرجعية تضم 12 بنداً، والعمليات خارج التقارير المالية. فالمؤشر السادس ضمن محور الشفافية في برنامج الإنفاق العام والمسائلة المالية، وهو وصول عموم الجمهور إلى معلومات عن المالية العامة، هو الأكثر قابلية للمقارنة مع مؤشر الشفافية في الدراسة الاستقصائية للميزانية المفتوحة، لأنه يتناول أيضاً على وجه التحديد وصول عموم الجمهور إلى معلومات محددة ضمن أطر زمنية محددة. غير أنه يتبع عملية قياس مختلفة تركز على الشكل أكثر مما تركز على الوظيفة، مقارنة بمؤشر الدراسة الاستقصائية للميزانية المفتوحة. ويقيم هذا الأخير أيضاً مدى شمولية المعلومات الواردة في الوثائق.

223 International Budget Partnership, 2019.

224 المؤسسات المالية المستقلة هي كيانات عامة حيادية تنشأ إما في السلطة التشريعية أو التنفيذية لتقييم وتقديم المشورة بشأن قضايا مثل تقدير تكاليف السياسات الجديدة واستدامتها قبل الموافقة عليها، ومعقولية تنبؤات الاقتصاد الكلي والمالية العامة. وتعزز المؤسسات الفعالة مصداقية لموازنة وعملية وضع الموازنة، وهذا هو السبب في أنها ممارسة مزدهرة على الصعيد العالمي. مع ذلك، لم يتم تحديد مؤسسة مالية مستقلة واحدة في الدول العربية المشاركة في الدراسة الاستقصائية للميزانية المفتوحة لعام 2019.

225 World Bank, 2016b.

226 World Bank, 2017c.

227 World Bank, 2021a.

228 ESCWA, 2022.

229 تستند هذه الملاحظة إلى تحليل إضافي لتقييمات برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية غير المنشورة في كلّ من لبنان (2010) والسودان (2019).

230 جزء كبير من هذا القسم مستمد من ESCWA, 2021b.

231 تنطوي الإدارة المالية العامة المراعية للمنظور الجنساني الراسخة في إطار برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية، على الممارسات التسع المختلفة التالية: تحليل الأثر الجنساني لمقترح الموازنة، وإدارة الاستثمارات العامة المراعية للمنظور الجنساني، وتعميم الموازنة المراعي للمنظور الجنساني، ووثائق مقترحات الموازنة المراعية للمنظور الجنساني، ومعلومات الأداء المصنفة بحسب نوع الجنس من أجل تقديم الخدمات، وتتبع نفقات الموازنة من أجل المساواة بين الجنسَين، والإبلاغ المراعي للمنظور الجنساني، وتقييم الآثار الجنسانية المترتبة على تقديم الخدمات، والفحص التشريعي في الآثار الجنسانية للموازنة.

232 UNICEF, 2021.

233 Egypt and UNICEF, 2020; UNICEF, 2019.

234 Magnacor Mfg, 2021.

235 CABRI, n.d.

236 IFAC and CIPFA, 2021.

237 International Budget Partnership, 2019.

©ZeynepKaya/E+ via Getty Images

جدول أعمال لتجهيز الميزانيات من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة

07

في جميع أنحاء المنطقة العربية، يمكن للإصلاحات التي تعزّز تعبئة الإيرادات وتزيد في الإنفاق على الأغراض الاجتماعية أن تؤدي إلى تشكّل دورة حميدة من النمو الشامل والعمل اللائق وجهود الحد من الفقر. ويمكنها توجيه الاستثمارات الذكية والرشيدة لكي تساهم مساهمة إيجابية في التحول الاقتصادي وبناء رأس المال الاجتماعي. إنّ هذه الإجرءات وغيرها ممّا عرض هذا التقرير تعدّ من الخطوات التي يتعين على العديد من البلدان القيام بها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. فالإنفاق الاجتماعي العام يضطلع بدور أساسي في تعزيز الرعاية الاجتماعية والإمكانات الاقتصادية لدى الأفراد. وكما تبين مراراً خلال جائحة كوفيد-19، يحمي هذا الإنفاق المجموعات السكانية الفقيرة والضعيفة لا سيما في فترات الصدمات الاقتصادية والاجتماعية، ويحقق التعافي للمؤسسات الصغيرة خلال فترات الركود.

غير أن إدارة الميزانيات بإنصاف وكفاءة وفعالية ظلت تشكل تحدياً رئيسياً لمعظم الحكومات العربية. والسبب في ذلك تدني نوعية المراقبة، وعدم فعالية التنسيق بين الوزارات، والافتقار إلى الإدارة المالية العامة الفعالة. وينبع التحدّي أيضاً من أوجه القصور التي تعاني منها الرؤية والإرادة السياسية والتي غالباً ما فضلت الإصلاحات قصيرة الأجل على الاستثمارات طويلة الأجل ذات الدور الفعّال في بناء مجتمعات أكثر شمولاً وقيام اقتصادات أقوى.

ومع تعرض الحيز المالي المحدود أصلاً لضغوط شديدة نتيجة المتطلبات التي فرضتها جائحة كوفيد-19، تواجه البلدان العربية تساؤلات صعبة بشأن النفقات الاجتماعية. واستناداً إلى النتائج التي توصل إليها مرصد الإنفاق الاجتماعي، يشدد هذا التقرير على الحاجة في بعض الحالات إلى إنفاق المزيد من الموارد على السياسات الاجتماعية. ولكنّ ذلك وحده لا يكفي، بل ينبغي – لتحقيق نتائج أظهر على مستوى التنمية الشاملة المستدامة – أن يكون يتمّ ذلك الإنفاق بصورة ذكية ورشيدة وموجّهة توجيهاً سليماً، وهذا ما يتطلّب الاستناد إلى خيارات إنفاق أكثر كفاءة وإنصافاً واستدامةً.

ويقدم جدول الأعمال التالي المؤلف من 11 بنداً بعض نقاط الانطلاق العامة التي يمكن تكييفها مع الظروف الوطنية المحددة. وهو يدعو الحكومات إلى أخذ زمام المبادرة في هذا المجال، ولكنه يدعو أيضاً جهات الدعم الدولي إلى المساعدة في تعزيز القدرات وتطوير أدوات مناسبة لتدعيم الحيز المالي للنفقات الاجتماعية. ويضطلع المجتمع المدني بدور حاسم في تعميق البحوث المتعلقة بإنصاف الإنفاق الاجتماعي وكفاءته وفعاليته، وإجراء تقييمات متبصّرة للسياسات الاجتماعية، وإبداء النصح والتوصيات حول طرق مبتكرة لتحسين خيارات السياسات ونتائجها.

7

أ. إعادة ترتيب أولويات الميزانيات العامة وزيادة المخصصات لمجالات السياسات الاجتماعية الحاسمة

يتعين على الحكومات أن تنظر في مزيج متوازن من النفقات الاجتماعية. في كثير من الحالات، سينطوي ذلك على زيادة التحويلات العامة إلى برامج الحماية الاجتماعية الموجهة التي تعالج الفقر ومواطن الضعف الاجتماعي والاقتصادي، والاستثمار الموجّه في تحسين رأس المال البشري والنمو الاقتصادي. وتبرز هنا أولويتان رئيسيتان.

أولاً، ظلت عدة مجالات في السياسة الاجتماعية على هامش الميزانيات العامة، مثل توسيع القدرات بين الشباب، لا سيما من خلال الفن والرياضة، وتعزيز مجال البحث والتطوير. وكما أنّ دعم سوق العمل محدود أيضاً، ولا بد من رفده ببرامج توليد فرص العمل، وتقديم الحوافز للشركات الناشئة، ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وزيادة عمالة الإناث. ويبرز مصدر قلق آخر هنا ينطوي على تدعيم القدرة على الصمود لدى أشد الفئات ضعفاً، خصوصاً في فترات الأزمات، بما في ذلك تنمية الطفولة المبكرة وضمان التأمين الاجتماعي للعمال غير الرسميين. ولا ينبغي بأيّ حال إهمال برامج حماية البيئة والعمل المناخيّ والبدء بتفعيلها على المدى القصير. وفي كل مجال من هذه المجالات، تقل نفقات الميزانية عن 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهذا ما يقوض بشدة فعالية البرامج العامة.

وغالباً ما تترك هذه البرامج الفقراء والطبقة المتوسطة تحت رحمة مقدمي الخدمات من القطاع الخاص.

ثانياً، يؤدي توجيه نفقات الحماية الاجتماعية بدقة إلى تحسين فعاليتها، ويستطيع أن يوفر الموارد التي يمكن إعادة توجيهها إلى المجالات المهمشة في السياسة الاجتماعية. فنفقات الحماية الاجتماعية تشمل ما يصل إلى 16 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في بعض البلدان، لكنها تنطوي إلى حد كبير على دعم غير فعال وغير عادل، لا سيّما في قطاعات الوقود والكهرباء. ومن المرجّح أن يؤدي ترشيد الدعم إلى تحرير الموارد، ولكن، لا بد من تنفيذ هذا التحرير بعناية. ويمكن أن تحمل إصلاحات الدعم المخصصة بشكل أساسي لتصحيح أوضاع المالية العامة أثراً انكماشياً على النمو، وأثراً سلبياً على التنمية الاجتماعية.

كمبدأ عام، يمكن أن ينطوي خفض الإنفاق الاجتماعي، وبالتالي تقليل كمية ونوعية الخدمات العامة، على آثار سلبية على تحصيل الضرائب، لأنه يميل إلى كسر العقد الاجتماعي بين الدول وبين المواطنين. على النقيض من ذلك، تميل سياسة الإنفاق الاجتماعي الأكثر فعالية إلى جذب المزيد من الإيرادات الضريبية، وذلك بحسب ما بيّنته التجارب العالمية.

ب. زيادة مخصصات الاستثمارات الاجتماعية ذات الآثار الإيجابية الطويلة الأجل على التنمية البشرية والنمو الاقتصادي

تعتمد فعالية الإنفاق الاجتماعي على مدى نجاح كل وحدة من وحدات الإنفاق في رفع مستوى الرفاه على المدى القصير، وزيادة النمو الاقتصادي على المدى الطويل. ويتطلب هذا الأمر تحسين جودة الخدمات العامة وتأمين استدامتها وتدعيم هياكلها التحتية الاجتماعية والاقتصادية التي تؤمّن وصول تلك الخدمات إلى الناس.

وهي تستدعي أيضاً رصد النفقات الاجتماعية الكافية لذلك. وعليه، فإنّ زيادة الإنفاق في هذا الصدد لا بد أن تستند إلى الأدلة والمؤشرات، وأن تقيّم أثر السياسات الاجتماعية، وتقدّر الآثار المضاعفة للإنفاق الاجتماعي على النمو الاقتصادي. ومن دون الاسترشاد بالأفكار المكتسبة من هذه العمليات فإنّ النتائج قد تأتي مغايرة للمطلوب.

فعلى سبيل المثال، يكون للتحويلات النقدية أو التحويلات العينية العامة أثر قصير الأجل في تحفيز الطلب في الاقتصاد، بالإضافة إلى حماية الفئات السكانية الفقيرة والضعيفة. غير أنه لا ينبغي لهذه النفقات أن تحل محل الاستثمارات في رأس المال البشري، لأنّ هذه الأخيرة هي التي تحقق عائداً طويل الأجل من خلال خلق قوة عاملة ذات جودة عالية وعبر تعزيز الإنتاجية. وكما سبقت الإشارة، يذهب ما متوسطه 80 في المائة من الإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية إلى النفقات الجارية، لا سيما الأجور والرواتب والتحويلات العامة، في حين أن 20 في المائة فقط منه تذهب إلى النفقات الرأسمالية. وهذا خلل ينبغي تقويمه؛ صحيح أن إعادة التوازن إلى النفقات تتطلب إصلاحات هيكلية في الاقتصادات العربية، غير أن الحكومات تحتاج أيضاً إلى تحقيق توازن أفضل في الإنفاق لدعم الاحتياجات القصيرة الأجل مع ضرورة الاستثمار الاجتماعي التي تولد نمواً طويل الأجل.

"تخصيص موارد للخدمات التي تستخدمها في الأغلب الفئات السكانية الفقيرة والضعيفة لتحسين النتائج الإنمائية وإعمال حقوق الإنسان ودعم العدالة الاجتماعية.

ج. تحسين رصد الإنفاق الاجتماعي في جميع المجالات التي تدعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة دعماً مباشراً، بما في ذلك تطبيق أداة مرصد الإنفاق الاجتماعي

تفتقر العديد من البلدان العربية إلى المراقبة الشاملة لنفقاتها على البرامج الاجتماعية، وهذا ما يشكل عقبة أمام فهم مدى مساهمة خيارات الميزانية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. فمن بدون مراقبة الجودة، كثيراً ما يؤدي الإنفاق الاجتماعي العام إلى أوجه قصور، مثل عشوائية المخصصات للبرامج المتعددة والمتداخلة، أو عدم التطابق بين النفقات والاحتياجات. ويمكن أن يساعد مرصد الإنفاق الاجتماعي في سد فجوة المراقبة لأنه يضم أكثر من 50 مؤشراً بسبعة أبعاد متسقة مع أهداف التنمية المستدامة. وهو يتجاوز التركيز التقليدي على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية ليشمل مجالات السياسة الاجتماعية التي تُعتبر أساسية، مثل سوق العمل وحماية البيئة والسكن والاتصال والمرافق المجتمعية، والفن والثقافة والرياضة (الأبعاد السبعة للمرصد)، والتي تبقى، في كثير من الأحيان، على هامش معظم الميزانيات العامة.

د. القيام باستثمارات "ذكية" لتعزيز الإنصاف

كرست الدول العربية نفقات اجتماعية هامة لتعزيز أبعاد التعليم والرعاية الصحية. مع ذلك، لم تصل المكاسب المرجوّة إلى جميع أفراد المجتمعات العربية، مما ولّد حواجز أمام تحقّق معايير الإنصاف. ويتعين على الحكومات تخصيص موارد للخدمات التي تستخدمها في الأغلب الفئات السكانية الفقيرة والضعيفة. فهذا أمر ضروري ليس لتحسين النتائج الإنمائية فحسب، بل أيضاً لإعمال حقوق الإنسان ودعم العدالة الاجتماعية.

وتنشأ بعض المشاكل في هذا الصدد عن عدم كفاية الإنفاق الاجتماعي، لا سيما عندما يؤدي النقص إلى تقليل المخصصات الموجّهة إلى الخدمات العامة المقدمة للفقراء وأشد الفئات السكانية ضعفاً. ومن المرجح أن تشكل الحصة المتدنية من الناتج المحلي الإجمالي للإنفاق على الصحة والتعليم في المنطقة العربية، مقارنة بالمعايير الدولية، عائقاً أمام الإنصاف كذلك.

وإلى جانب الإنفاق، لا بد من تحسين البيانات الدقيقة عن المستفيدين من الإنفاق العام، وذلك من أجل إجراء تحليل أفضل حول مستوى الإنصاف. وتشير المعلومات الموجودة إلى أن الأسر المعيشية والعائلات تستفيد من التحويلات العامة، ولكن، ليس من الواضح مدى توزيعها بإنصاف بين الفئات وداخلها. ومن الواضح أن أحد الأنماط التراجعية هو ذهاب جزء كبير من الإنفاق نحو أشكال الدعم التي تستخدمها في المقام الأول الأسر الأكثر ثراء. وتبرز أوجه تباين أخرى بوضوح في الحصص الهامشية للنفقات العامة المخصصة للبرامج التي تستهدف المرأة، والتي تبلغ فقط 0.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط لدى البلدان المختارة في مرصد الإنفاق الاجتماعي. وكذلك الحال بالنسبة إلى البرامج التي تستهدف الفئات السكانية الضعيفة المحددة (بما في ذلك الأشخاص ذوو الإعاقة واللاجئون والمهاجرون)، حيث تكتفي بنسبة 0.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. أما أوجه القصور الخطيرة الأخرى في توجيه النفقات العامة فتتمثل في التغطية المحدودة للخدمات المقدمة للأطفال، والافتقار إلى الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع غير الرسمي، وعدم كفاية التأمين الاجتماعي لكبار السن خارج نظام المعاشات التقاعدية الرسمي.

تسجل معظم البلدان العربية أداءً أدنى من المتوسط من حيث كفاءة الإنفاق الاجتماعي

الوصول إلى المتوسط العالمي يحرر موارد تقارب

1.5%

من الناتج المحلي الإجمالي

زيادة الكفاءة إلى مستوى كفاءة البلدان المرتفعة الدخل توفر ما يصل إلى

3.5%

من الناتج المحلي الإجمالي

هـ. تقييم كفاءة الإنفاق الاجتماعي العام لتخفيض الهدر إلى حده الأدنى، وتحسين الاستثمار في أولويات التنمية

تسجل معظم البلدان العربية أداء أدنى من المتوسط من حيث كفاءة الإنفاق الاجتماعي. في حال اعتمدت هذه البلدان كفاءة أعلى تبلغ مستوى المعايير العالمية، فإنّه يمكنها أن تنفق الحصة نفسها من الناتج المحلي الإجمالي كي تحقق مكاسب أكبر في مجال التنمية البشرية أو كي توجّه الوفورات إلى أولويات أخرى. فمن شأن الوصول إلى المتوسط العالمي أن يحرر موارد تقارب نسبة 1.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ومن شأن زيادة الكفاءة إلى مستوى يناهز كفاءة البلدان المرتفعة الدخل أن توفر ما يصل إلى 3.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

ففي مجال التعليم مثلاً، يعني انخفاض متوسط الكفاءة أن البلدان العربية تصل إلى عدد سنوات دراسة متوقعة أقل من نظيراتها على الصعيد العالمي، مقارنة بمستويات الإنفاق. فتبلغ الكفاءة الإجمالية للأردن في الإنفاق على التعليم 0.76 مقارنة بكفاءة البلدان المرتفعة الدخل ذات الأداء العالي، والبالغة 0.93. ومن شأن تحسين كفاءة الإنفاق على التعليم – مع الحفاظ عليه عند حدوده الحالية تقريباً – لتصل إلى مستوى البلدان المرتفعة الدخل أن يعزز سنوات الدراسة المتوقعة في الأردن من 11.5 إلى 12.1 سنة.

وتتسم العديد من البلدان العربية بالكفاءة النسبية في الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية (بمقياس معدل نقص التغذية). ولكن، في مجال الحد من الفقر، فإنّ الإنفاق غير الكافي على الحماية الاجتماعية والإعانات الخارجية، المقرون بالاستهداف غير المتكافئ للفئات الأكثر فقراً وضعفاً، لا يزال

يُعدّ من التحديات الرئيسية. وانخفاض النفقات الاجتماعية العامة على الصحة والإسكان وحماية البيئة يجبر الناس على الاعتماد على الإنفاق من الأموال الخاصة وعلى اللجوء إلى مقدمي الخدمات من القطاع الخاص، مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية على الإنصاف والنتائج الإنمائية الأوسع نطاقاً.

وبما أن عدم كفاية البيانات يحد من تقييم أداء كفاءة الإنفاق الاجتماعي العام، فإنّه ينبغي للحكومات أن تسعى إلى تحسين نظم البيانات لديها. فهذه النظم يجب أن تبين النفقات على المستويات المصنفة (المدخلات) والأداء المرتبط بها (المخرجات)، لأن فهم كليهما أمر بالغ الأهمية في اتخاذ القرارات المتبصّرة بالأدلّة والوقائع.

البلدان التي تتمتع بانضباط مالي أكبر يمكن أن تكون أكثر كفاءة في حال راقبت نفقاتها عن كثب وضمنت حيّزاً مالياً أكبر لتخصيص الأموال حيث تشتد الحاجة إليها.

و. تحسين الاستدامة المالية، وتقديم خدمات عامة عالية الجودة وشاملة للجميع

في ظل محدودية الحيز المالي، تواجه العديد من البلدان العربية التحدي الصعب المتمثل في زيادة الإنفاق من دون كسر ميزانياتها. وهذا يستدعي تحسين الكفاءة من خلال مجموعة من السياسات المرتبطة بالإدارة المالية العامة عموماً. ومن الأمثلة على ذلك تقييم المجالات الاستراتيجية للإنفاق العام ذات الأثر التحويلي، والتقييم الدوري للبرامج الاجتماعية العامة وذلك لتحديد مجالات التحسين في جميع الوزارات، وتحديث نظام النقل العام لضمان تقديم الخدمات بصورة تتسم بالشفافية والكفاءة والجودة، وتحسين استهداف الفئات السكانية الضعيفة.

ويمكن أن يتحقق المزيد من الانضباط المالي من خلال عمليات محاكاة لإرشاد واضعي السياسات إلى كيفية مواءمة سياسات الإنفاق الاجتماعي العام مع سياسات المالية الكلية. ويمكن أن تكون البلدان التي تتمتع بانضباط مالي أكبر (أي باستقرار نسبة الدين الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي على المدى المتوسط)، وبإدارة معدلات الرصيد الأولي والرصيد المالي، يمكن أن تكون أكثر كفاءة في حال راقبت نفقاتها عن كثب وضمنت حيّزاً مالياً أكبر لتخصيص الأموال حيث تشتد الحاجة إليها.

ز. تحسين تعبئة الإيرادات المحلية عبر زيادة تحصيل الضرائب، وإعادة تقييم القاعدة الضريبية، وتعزيز الإنصاف والتدرج الضريبي، ومعالجة أوجه عدم الكفاءة الضريبية

لقد هدفت العديد من الإصلاحات الضريبية في العقد الماضي إلى تحسين تعبئة الإيرادات، لكنها لم تحفز الزيادة المرجوة في الإيرادات العامة في البلدان العربية. ويرجع ذلك بشكل خاص إلى التسربات الكبيرة التي تقوض نزاهة النظم الضريبية. وتشير التقديرات إلى خسارة حوالى 7.5 مليار دولار في الإيرادات السنوية بسبب إساءة استخدام الضرائب

على أرباح الشركات مثلاً. فضلاً عن ذلك، فشلت الإصلاحات في معظمها في تحسين الإنصاف والتدرج الضريبي.

ففي جميع أنحاء المنطقة، تعتمد النظم الضريبية اعتماداً كبيراً على الضرائب غير المباشرة التي تفرض عبئاً ضريبياً على الفقراء والطبقة الوسطى أكثر مما تفرضه على الأثرياء. فلا تزال حصة ضريبة الدخل من مجموع الإيرادات الضريبية منخفضة، وتبلغ 20 في المائة كحد أقصى، أما ضريبة الأملاك فتكاد لا تذكر في معظم الحالات. وفي البلدان العربية المتوسطة الدخل، ظلت النسبة الوسطية للضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي عند حوالى 16 في المائة في عام 2019، مقارنة بمتوسط يبلغ 18 في المائة في البلدان المتوسطة الدخل على الصعيد العالمي. أما على الصعيد الإقليمي فتبلغ الإيرادات الضريبية، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، نحو 8 في المائة منذ عام 2010. ويرجع ذلك إلى استمرار اعتماد بلدان مجلس التعاون الخليجي على النفط في معظم إيراداتها، وذلك على الرغم من أن بعضها بدأ بفرض ضرائب القيمة المضافة.

تحسين الكفاءة الضريبية اعتبار هام آخر لمعظم الحكومات العربية

يمكن أن تزداد الإيرادات بنسبة تصل إلى

45%

في بعض البلدان

زيادة التحصيل الضريبي

القيام باستثمارات اجتماعية في جودة الخدمات العامة

ويشكل تحسين الكفاءة الضريبية اعتباراً هاماً آخر لمعظم الحكومات العربية. فإذا وصلت الكفاءة لديها إلى المستوى المتوسط لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإنّه يمكن لها أن ترفع إيراداتها بنسبة تصل إلى 45 في المائة، كما هي الحال في بعض البلدان. وينبغي النظر إلى التحصيل الضريبي على أنه أبعد من مجرد تمرير إصلاحات ضريبية، بل هو ينطوي أيضاً على القيام باستثمارات اجتماعية في جودة الخدمات العامة. وهذا بدوره يبني الثقة في الحكومة ويخلق قبولاً بين دافعي الضرائب.

ج. وضع أطر مالية موثوقة على المدى المتوسط، للإيرادات والنفقات

إن تحسين تعبئة الإيرادات المحلية أمر ضروري في العديد من البلدان العربية، لكنه لن يكون كافياً بالنظر إلى حجم الأموال المطلوبة. وينبغي أن تنظر أطر المالية العامة في الحاجة إلى زيادة الاقتراض القائم أو السعي إلى اقتراض جديد لتمويل أهداف التنمية المستدامة وتعزيز النمو الاقتصادي. وتتسم سيناريوهات تثبيت الديون على المدى المتوسط بأهمية في البلدان التي لا تزال ضمن حدود الديون التي يمكن تحملها. وينبغي أن تعمل هذه البلدان على توجيه الديون إلى القطاعات الإنتاجية لتوليد النمو وتحسين الإيرادات، وبقاء حصة مدفوعات الفائدة إلى الإيرادات عند مستوى مقبول. وينبغي للسياسة النقدية المواتية أن تزيد إلى أقصى حد من قيمة التدابير المالية وأن تُنسَّق تنسيقاً وثيقاً مع السياسة المالية.

أمّا الوقف الاختياري لمدفوعات خدمة الدين في إطار مبادرة تعليق سداد خدمة الدين لمجموعة العشرين فيندرج ضمن الإجراءات الأولية الهامة التي تساعد مؤقتاً بعض أقل البلدان نمواً عند مواجهتها لأعباء ديون لا يمكن تحملها. لكن إيقاف المدفوعات مؤقتاً لن يكون كافياً للتخفيف من ضائقة الديون على المدى البعيد، نظراً إلى الأثر الطويل لجائحة كوفيد-19، واندلاع النزاع في أوكرانيا، والآثار المتتالية على الاقتصاد العالمي بكامله. والبلدان المتوسطة الدخل غير مؤهلة للاستفادة من المبادرة حتى وإن كان العديد منها يتحمل أعباء ديون عالية، وقد اقتصر نطاق التخفيف المؤقت على الدائنين الرسميين، من دون أن تتوفر آلية لمشاركة الدائنين من القطاع الخاص. ويتعين على المجتمع الدولي والبلدان الدائنة أن تنظر في أساليب أكثر طموحاً وإنصافاً لتخفيف أعباء الديون على البلدان الأقلّ نموّاً.

ط. تفعيل أدوات مبتكرة لتخفيف أعباء الديون، مثل مقايضة الديون المتعلقة بالمناخ وأهداف التنمية المستدامة، لتحسين تمويل المنافع العامة

توفر المقايضات فرصاً كبيرة للدول العربية المتوسطة الدخل، حيث تستهلك خدمة الديون الخارجية حوالى 20 مليار دولار من النفقات، أي ما يعادل 11 في المائة من حصيلة صادراتها. في عام 2022، زاد عبء خدمة الديون وضغوط الميزانية بشكل أكبر بسبب ارتفاع أسعار الفائدة والآثار غير المباشرة للحرب في أوكرانيا على أسعار الغذاء والطاقة. ويمكن لتلك المقايضات أن تخفف من الضغوط المتزايدة على المالية العامة، وأن توسع الحيز المالي للإنفاق الاجتماعي وأن تفرج عن الأموال لأغراض اجتماعية وبيئية.

في عام 2020، أطلقت الإسكوا مبادرة "مقايضة الديون مقابل العمل المناخي/أهداف التنمية المستدامة/تآزر المانحين". وهذه المبادرة مفيدة بشكل خاص للبلدان التي تواجه حيزاً مالياً أضيق، والتي لم تصل بعد إلى مرحلة عدم تحمل أعباء الديون. هذه المبادرة أداة لمقايضة الديون من الجيل التالي، تأخذ في عين الاعتبار قابلية مبلغ المقايضة للتوسع ودعم المانحين ومؤشرات الأداء الرئيسية لتحقيق أقصى قدر من التأثير. وهي تعالج القيود المفروضة على المقايضات التقليدية التي تنفذ بشكل أساسي على نحو مخصص، ويكون لها تأثير محدود على الأهداف الإنمائية. وفي نهاية المطاف، سيتوقف نجاح هذه المبادرة على دعم البلدان المانحة فضلاً عن التنسيق بين الدائنين. يقدم مركز التمويل المستدام التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم الفني لتطوير حلول الديون المرتبطة بالتزامات ومؤشرات محددة لأهداف التنمية المستدامة مثل السندات المواضيعية ومبادلة الديون بالطبيعة.

ي. البلدان المتقدمة النمو يمكن أن تساعد في سد فجوة عدم المساواة في الحوافز المالية بينها وبين البلدان النامية

إنّ معالجة مسألة عدم المساواة في الحوافز المالية بين البلدان يتطلب وفاء الدول ذات النمو المتقدّم بالالتزامات التي تعهّدت بها لجهة تمويل أهداف التنمية المستدامة والمساهمة في تعافٍ عالمي شامل. ويظهر الحيز المالي المقيد وتحديات السيولة في المنطقة العربية من خلال عجز حكوماتها عن الاستجابة بفعالية لتداعيات الجائحة، فضلاً عن عدم القدرة على تحفيز التعافي المرن. فقد كان تحفيزها المالي منخفضاً مقارنة بالمتوسط العالمي وبالاحتياجات الناشئة عن الخسائر الهائلة في الدخل والوظائف. وخصصت البلدان العربية حوالى 4 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي للتحفيز المالي في عام 2020 مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 22 في المائة. وثمّة مسائل أخرى ذات صلة بهذا الموضوع، مثل انخفاض حصة المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة "في الميزانية" أو المتوجهة مباشرة إلى ميزانيات القطاع الاجتماعي المعني (لدى الحكومات المتلقية للدعم)، وهذا ما يحد من استخدام الأموال الآتية من الخارج على شكل مساعدات وإعانات استخداماً أطول استدامة في البلدان الأقلّ نموّاً. ويقضي الاقتراح الآخر بأن تقوم الدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي بتوجيه حقوق السحب الخاصة غير المستخدمة من البلدان المتقدمة إلى البلدان النامية في المنطقة العربية وأماكن أخرى بشكل أكثر فعالية، استناداً إلى مؤشرات مواطن الضعف والعجز المالي التي تعطل الانتعاش.

7

ك. وضع خارطة طريق مصممة بعناية لإصلاح الإدارة المالية العامة والتصدي للتحديات الرئيسية التي تواجهها الإدارة المالية العامة

تنطوي خارطة طريق إصلاح الإدارة المالية العامة على اعتماد تسلسل دقيق للإصلاحات التي تأخذ في عين الاعتبار مواطن القوة والضعف في النظم والموارد والقدرات القائمة. وينبغي إعطاء الأولوية للاختناقات الكبيرة في نظام الإدارة المالية العامة، بما في ذلك إدارة الأصول والخصوم، والمحاسبة والإبلاغ، والدور التشريعي طوال دورة الموازنة، واستقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، ومراقبة الإنفاق، وشفافية الميزانية، والأطر المتوسطة الأجل، ووظائف المراجعة الداخلية للحسابات، ومراقبة كشوف الرواتب والأجور، ومراقبة إدارة المشتريات في البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات (وذلك بحسب محاور برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية).

وينبغي أن تبدأ الإصلاحات بالوظائف الأساسية للامتثال المالي، والرقابة المالية، وموثوقية الميزانية، لأن هذه الوظائف ترسي الأساس الذي تقوم عليه جميع الوظائف والإصلاحات الأخرى التي تضطلع بها الإدارة المالية العامة. وينبغي أن يستند تحسين الإدارة المالية العامة إلى أطر فعالة (متوسطة الأجل) للإنفاق والإيرادات، وأن يصبح أكثر مراعاة للأولويات الإنمائية، وذلك من خلال اعتماد نهج المَيزنة "استناداً إلى الأولويات". ويمكن ربط ذلك بأهداف التنمية المستدامة، والمساواة بين الجنسَين، والأطفال، والمناخ، وسواها من الأمثلة. في جميع أنحاء المنطقة العربية، فإنّ العمل الجماعي في هذا الصدد من شأنه أن يعود بفوائد جمّة على الجميع، وبالخصوص لجهة تشارك الموارد الضرورية لتطوير الإدارة المالية العامة، بما في ذلك تطوير المهارات بسرعة والتعلّم من الأقران وتحسين قابلية التقارير المالية للمقارنة بين البلدان.

المرفق

الأسس والأطر المعتمدة لدى بلدان المنطقة للإبلاغ المالي.

	البلد	أساس الإبلاغ المالي لعام 2020	إطار الإبلاغ المالي لعام 2020	توقعات أساس الإبلاغ لعام 2025	توقعات إطار الإبلاغ لعام 2025
البلدان ذات الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات	لبنان	المال النقدي	المعايير الوطنية: معايير أخرى	المال النقدي	المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام بدون أي تعديلات
	العراق	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن
	ليبيا	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن
	جزر القمر	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن
	اليمن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن
	الجمهورية العربية السورية	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن
	دولة فلسطين	المال النقدي	المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام بدون أي تعديلات	المال النقدي	المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام بدون أي تعديلات
	السودان	المال النقدي	المعايير الوطنية: معايير أخرى	الاستحقاق الجزئي	المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، معدلة وفقاً للسياق المحلي
	الصومال	المال النقدي	المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام بدون أي تعديلات	المال النقدي	المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام بدون أي تعديلات
البلدان المتوسطة الدخل	المغرب	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن
	تونس	المال النقدي	المعايير الوطنية: معايير أخرى	الاستحقاقات	المعايير الوطنية المستندة إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام
	مصر	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن
	موريتانيا	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن
	الأردن	المال النقدي	المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام بدون أي تعديلات	الاستحقاق الجزئي	المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام بدون أي تعديلات
	جيبوتي	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن
البلدان المصدرة للنفط	البحرين	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن
	الجزائر	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن
	الإمارات العربية المتحدة	الاستحقاق الجزئي	المعايير الوطنية المستندة إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام	الاستحقاق الجزئي	المعايير الوطنية المستندة إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام
	المملكة العربية السعودية	المال النقدي	المعايير الوطنية: معايير أخرى	الاستحقاقات	المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، معدلة وفقاً للسياق المحلي
	قطر	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن
	عُمان	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن
	الكويت	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن	لا بيانات حتى الآن

المصدر: IFAC, 2021.

المراجع

Abdo, N., and S. Almasri (2020). For a Decade of Hope Not Austerity in the Middle East and North Africa. Oxfam International.

Abdul-Hamid, H., and others (2018). Lebanon Education Public Expenditure Review 2017. Washington, D.C.: World Bank.

Ablo, E., and R. Reinikka (1998). Do Budgets Really Matter? Evidence on Public Spending on Education and Health in Uganda. World Bank Policy Research Working Paper No. 1926. Washington, D.C.: World Bank.

Abdih, Y., and others (2010). The Cyclicality of Fiscal Policy in the Middle East and Central Asia: Is the Current Crisis Different? IMF Working Paper No. 10/68. Available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1578666/.

Abu-Ismail, K. (2020). Impact of COVID-19 on Money Metric Poverty in Arab Countries. Beirut: ESCWA. Available at https://archive.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/impact-covid-19-money-metric-poverty-arab-countries-english.pdf.

Afonso, A., and V. Tanzi (2010). Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. Applied Economics, vol. 42, Issue 17, pp. 2147-2164.

Agasisti, T. (2014). How Does Schools' Efficiency Look Like Across Europe? An Empirical Analysis of Germany, Spain, France, Italy and UK Using OECD PISA2012 Data (No. 9). Working paper 9. Società Italiana di Economia Pubblica.

Al-Ajlouni, R., and A. Al Rabayah (2020). Will Jordan Be Closer to UHC After the COVID-19 Pandemic? Journal of Global Health, vol. 10, Issue 2.

AlAzzawi, S. (2021). Lives versus Livelihoods: The Covid-19 Pandemic and Labour Markets in Arab Countries. UNDP RBAS Working Paper Series.

Albino-War, M. A., and others (2014). Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries. Washington, D.C.: IMF.

Alesina, A., G. Tabellini, and F. R. Campante (2008). Why Is Fiscal Policy Often Procyclical? Journal of the European Economic Association, vol. 6, No. 5, pp. 1006-1036. Available at https://www.jstor.org/stable/40283091.

Altshuler, C., and N. Sarangi (2021). Enhancing Social Expenditure and Fiscal Sustainability in the Context of Fostering Inclusive and Sustainable Development. E/ESCWA/CL3.SEP/2021/3/TP.5.

Alvaredo, F., L. Assouad, and T. Piketty (2018a). Inequality in the Middle East. WID.world working paper series N° 2017/15 Available at https://wid.world/document/alvaredoassouadpiketty-middleeast-widworldwp201715/.

_____ (2018b). Measuring Inequality in the Middle East 1990-2016: The World's Most Unequal Region? The Review of Income and Wealth, vol. 65, Issue 4, pp. 685-711.

Analysis for Economic Decisions (AED) (2014). Evolution PEFA et rapport d'analyse des performances du système de GFP en République Islamique de Mauritanie. Final report. Available at www.pefa.org/node/1286.

Antonelli, M. A., and V. De Bonis (2018). Assessing the Performance of Social Spending in Europe. Central European Journal of Public Policy, vol. 12, Issue 1, pp. 17-31.

Armstrong, E. (2005). Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues. New York: UNDESA.

Atkinson, A. B. (1995). The Welfare State and Economic Performance. National Tax Journal, vol. 48, No. 2, pp. 171-198. Available at https://www.jstor.org/stable/41789136.

El Attaq, A. (2021). Over 62 Billion Dirhams for Education and Preschool Learning in Morocco. Morocco World News, November 5. Available at www.moroccoworldnews.com/2021/11/345364/over-62-billion-dirhams-for-education-and-preschool-learning-in-morocco.

El-Badawi, I., and R. Soto (2011). Fiscal Regimes in and Outside the MENA Region. Economic Research Forum, Working Paper No. 654. Available at https://erf.org.eg/publications/fiscal-regimes-outside-mena-region/?tab=undefined&c=undefined.

Bahrain (2018). The Kingdom of Bahrain First Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the Sustainable Development Goals. Available at https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2132920181231_Bahrain_VNR_English_translation.pdf.

Baldacci, E., and others (2004). Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs. IMF Working Paper WP/04/217. Washington, D.C.: IMF.

Bampatsou, C., S. Papadopoulos, and E. Zervas (2013). Technical Efficiency of Economic Systems of EU-15 Countries Based on Energy Consumption. Energy Policy, vol. 55, pp. 426-434.

Barro, R. J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. Journal for Political Economy, vol. 95, Issue S5, pp. 103-105. Available at http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:3451296.

Bellettini, G., and C. Berti Ceroni (2000). Social Security Expenditure and Economic Growth: An Empirical Assessment. Research in Economics, vol. 54, Issue 3, pp. 249-275. Available at https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S109094430090231X.

Benamar, J., and A. Malik (2021). Public Social Spending, Human Capital, and Social Justice in the Arab World: A Case Study of Jordan and Tunisia. E/ESCWA/CL3.SEP/2021/3/TP.7. Beirut: ESCWA.

Bhanumurthy, N. R., and N. K. Mohanty (2018). Assessing Public Expenditure Efficiency at Indian States. NIFPF Working paper series. New Delhi. Available at https://www.nipfp.org.in/media/medialibrary/2018/03/WP_2018_225.pdf.

Bird, N. (2015). Climate Finance and Public Finance Management. GSDRC Professional Development Reading Pack no. 16. Birmingham, United Kingdom: University of Birmingham.

Blanchard, O. (2019). Public Debt and Low Interest Rates. American Economic Review, vol. 109, Issue 4, pp. 1197-1229.

Boustany, I., S. Hatem, and T. Salameh (2022). Assessing PFM Systems Across the Arab States [unpublished report].

Cangiano, M., T. R. Curristine, and M. Lazare (2013). Public Financial Management and Its Emerging Architecture. Washington, D.C.: IMF.

Cammeraat, E. (2020). The Relationship Between Different Social Expenditure Schemes and Poverty, Inequality and Economic Growth. International Social Security Review, vol. 73, Issue 2, pp. 101-123. Available at https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/issr.12236.

Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS) (2020). On the Occasion of International Day for the

Eradication of Poverty 2020: 88.5% of Egyptian Families Are Under the Umbrella of Food Support System. Press release. Cairo. Available at https://www.capmas.gov.eg/Admin/News/PressRelease/2020101791919_poverty_e.pdf.

Chetty, U. J., and others (2016). The Role of Primary Care in Improving Health Equity: Report of a Workshop Held by the WONCA Health Equity Special Interest Group at the 2015 WONCA Europe Conference in Istanbul, Turkey. International Journal for Equity in Health, 15th Edition, SP. 128.

Cockburn, J., and others (2014). Enhancing Equity for Children in the Context of the Reform of Energy Subsidies in Egypt. Cairo: Ministry of Finance and UNICEF.

Collaborative African Budget Reform Initiative (CABRI) (n.d.). Agreement Establishing the Collaborative Africa Budget Reform Initiative. Available at https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/CABRI-International-Agreement-Publication.pdf.

Cui, Q., and Y. Li (2015). An Empirical Study on the Influencing Factors of Transportation Carbon Efficiency: Evidences from Fifteen Countries. Applied Energy, vol. 141, pp. 209-217.

Debrun, X., and others (2019). Public Debt Sustainability. Discussion paper. Centre for Economic Policy Research.

Dees, M. (2020). Accruals in the Public Sector Are Here to Stay! Pursuing a Productive Debate. New York: International Federation of Accountants.

Devarajan, S., V. Swaroop, and H. Zou (1996). The Composition of Public Expenditure and Economic Growth. Journal of Monetary Economics, vol. 37, Issue 2, pp. 313-344.

De Witte, K., and L. López-Torres (2017). Efficiency in Education: A Review of Literature and a Way Forward. Journal of the Operational Research Society, vol. 68, Issue 4, pp. 339-363.

Diwan, I., and T. Akin (2015). Fifty Years of Fiscal Policy in the Arab Region. Economic Research Forum Working Paper. Available at https://erf.org.eg/publications/fifty-years-of-fiscal-policy-in-the-arab-region/?tab=undefined&c=undefined.

Djankov, S., and others (2016). How Large Is Public Procurement in Developing Countries? Peterson Institute for International Economics.

Drummond, M. F. (1989). Output Measurement for Resource Allocation Decisions in Health Care. Oxford Review of Economic Policy, vol. 5, Issue 1 HEALTH (Spring), pp. 59-74.

Dudine, P., and J. T. Jalles (2017). How Buoyant Is the Tax System? New Evidence from a Large Heterogenous Panel. Working paper. Washington, D.C.: IMF.

Duran, D., and R. Menon (2020). Mitigating the Impact of COVID-19 and Strengthening Health Systems in the Middle East and North Africa. Policy note. Washington, D.C.: World Bank. Available at https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34238.

Earth Data (n.d.). Environmental Performance Index (EPI).

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (n.d.a). Social Expenditure Monitor dashboard. Beirut.

_____ (n.d.b). Arab SMEs Portal. Beirut. Available at https://smeportal.unescwa.org/#gsc.tab=0.

_____ (n.d.c). Emerging Issues: Social Justice. Arab Digital Inclusion Platform.

_____ (2013a). Integrated Social Policy Report V: Towards a New Welfare Mix? Rethinking the Role of the State, the Market and Civil Society in the Provision of Social Protection and Social Services. E/ESCWA/SDD/2013/1. Beirut.

_____ (2013b). Inter-Regional Report on Labour Migration and Social Protection. E/ESCWA/SDD/2013/Technical paper.2. Beirut.

_____ (2014a). Arab Middle Class: Measurement and Role in Driving Change. Beirut. Available at https://archive.unescwa.org/publications/arab-middle-class-measurement-role-change.

_____ (2014b). Beyond Governance and Conflict: Measuring the impact of the neighborhood effect in the Arab region. Beirut.

_____ (2014c). Tunis Declaration. Issued at the 28th Ministerial Session. Available at https://archive.unescwa.org/information/news/escwa-28th-ministerial-session-wraps-tunis-declaration-noteworthy-outcome.

_____ (2014d). Social justice in the policies of Arab states: intergenerational justice and access to natural resources. Beirut.

_____ (2015). Arab Development Outlook: Vision 2030. Beirut. Available at https://www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/pdf/arab-development-outlook-vision-2030-english_0.pdf.

_____ (2017a). Rethinking Fiscal Policy for the Arab Region. Beirut. Available at www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/pdf/rethinking-fiscal-policy-arab-region-english_1.pdf.

_____ (2017b). Social Housing in the Arab Region: An Overview of Policies for Low-Income Households' Access to Adequate Housing. Beirut. Available at https://archive.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/page_attachments/social-housing-arab-region-en.pdf.

_____ (2017c). The Arab Financing for Development Scorecard: Domestic and international private business and finance. E/ESCWA/EDID/2017/IG.2/5(Part III). Beirut. Available at https://www.unescwa.org/sites/default/files/event/materials/the_arab_financing_for_development_scorecard_domestic_and_international_private_business_and_finance.pdf.

_____ (2018). The State of Financing Development in the Arab Region 2018. E/ESCWA/EDID/2018/TP.2. Beirut.

_____ (2019a). Rethinking Inequality in Arab Countries. Beirut. Available at https://www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/pdf/rethinking-inequality-arab-countries-english.pdf.

_____ (2019b). Fiscal Policy Review of Arab States 2019. Beirut. Available at www.unescwa.org/publications/fiscal-policy-review-arab-states-2019.

_____ (2019c). Social Expenditure Monitor for Arab States: A Tool to Support Budgeting and Fiscal Policy Reform. E/ESCWA/EC.6/2019/8/Rev.1. Beirut. Available at https://www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/pdf/social_expenditure_monitor_for_arab_states_eng.pdf.

_____ (2019d). Social Protection Reform in Arab Countries. Beirut.

_____ (2020a). Arab Sustainable Development Report 2020. Beirut. Available at https://asdr.unescwa.org/.

_____ (2020b). Limited Fiscal Space Puts the Arab Region Recovery from COVID-19 at Risk. E/ESCWA/2020/Policy Brief.13. Beirut.

_____ (2020c). Assessment of Statistics in Arab States for the Social Expenditure Monitor.

_____ (2020d). Increasing Debt Burden Adversely Impacts Social Expenditure and Human Rights. ESCWA note. Beirut.

_____ (2020e). Wealth Inequality and Closing the Poverty Gap in Arab Countries: the Case for a Solidarity Wealth

Tax https://archive.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/wealth-inequality-closing-poverty-gap-arab-countries-english_0.pdf

_____ (2021a). Liquidity Shortage and Debt: Obstacle to Inclusive Recovery in the Arab Region. Policy brief. Beirut.

_____ (2021b). Social Expenditure and Gender Equality in the Arab Region. Beirut.

_____ (2021c). System-wide Annual Results Report for the Arab Region: As Delivered Through the UN Development System. Beirut. Available at https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-05/System%20Wide%20Annual%20Results%20Report%20for%20the%20Arab%20Region%202020.pdf.

_____ (2022). Realities and Prospects: Survey of Economic and Social Developments in the Arab Region 2020-2021. Beirut. Available at https://www.unescwa.org/publications/survey-economic-social-developments-arab-region.

ESCWA and others (2017). Arab Climate Change Assessment Report: Main Report. E/ESCWA/SDPD/2017/RICCAR/Report. Beirut. Available at https://www.unescwa.org/sites/default/files/event/materials/riccar_main_report_2017_0.pdf.

Egypt and United Nations Children's Fund (UNICEF) (2020). Spotlight on Children in the 2019/2020 Budget. Budget Transparency Series.

Egypt, Ministry of Finance (n.d). State General Budget. Available at https://mof.gov.eg/en/.

Egypt, Ministry of Planning and Economic Development (2021). Egypt's 2021 Voluntary National Review. Available at https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/279512021_VNR_Report_Egypt.pdf.

Evans, D., and others (2000). The Comparative Efficiency of National Health Systems in Producing Health: An Analysis of 191 Countries. Global Programme on Evidence for Health Policy Discussion Paper No. 29. WHO. Available at https://pages.stern.nyu.edu/~wgreene/Statistics/Sicko/WHO-DALE-Study-29.pdf.

Filmer, D., and L. Pritchett (1999). The Impact of Public Spending on Health: Does Money Matter? Social Science & Medicine, vol. 49, No. 10, pp. 1309-1323. Available at https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10509822/.

Fund for Peace (2021). Fragile States Index Annual Report. Washington, D.C.

Gaska, J., and others (2021). Efficiency of Public Social Expenditures in the Arab States: Decomposition of Efficiency and Policy Implications. Beirut: ESCWA.

Gertler, P., and others (2014). Labour Market Returns to an Early Stimulation Intervention in Jamaica. Science, vol. 344, No. 6187, pp. 998-1001. Available at https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4574862/.

Gonguet, F., and others (2021). Climate-Sensitive Management of Public Finances – "Green PFM". IMF Staff Climate Note No. 2021:002. Available at https://0-doi-org.library.svsu.edu/10.5089/9781513583044.066.

Greene, W. (2004). Distinguishing Between Heterogeneity and Inefficiency: Stochastic Frontier Analysis of the World Health Organization's Panel Data on National Health Care Systems. Health Economics, vol. 13, Issue 10, pp. 959-980.

Grigoli, F. (2014). A Hybrid Approach to Estimating the Efficiency of Public Spending on Education in Emerging and Developing Economies. IMF Working Paper WP/14/19. Washington, D.C.: IMF.

Gupta, S., M. Verhoeven, and E. R. Tiongson (2003). Public Spending on Health Care and the Poor. Journal of Health Economics, vol. 12, No. 8, pp. 685-696. Available at https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12898665/.

Gurazada, S. (2019). Strong Public Financial Management Systems as the Nuts and Bolts for Universal Health

Coverage 2030. World Bank Blogs, January.

Haile, F., and M. Niño-Zarazúa (2018). Does Social Spending Improve Welfare in Low-income and Middle-income Countries? Journal of International Development, vol. 30, Issue 3, pp. 367-398. Available at https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/jid.3326#:~:text=Our%20results%20support%20the%20proposition,income%20and%20middle%2Dincome%20countries.

Hatim, Y. (2020). Preschool Education to Become Compulsory in Morocco. Morocco World News, December 29. Available at www.moroccoworldnews.com/2020/12/330039/preschool-education-to-become-compulsory-in-morocco.

Hauner, D., and A. Kyobe (2010). Determinants of Government Efficiency. World Development, vol. 38, Issue 11, pp. 1527-1542.

Heckman, J. (2008). The Case for Investing in Disadvantaged Young Children. Ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, vol. 6, Issue 2, pp. 3-8. Available at https://www.econstor.eu/handle/10419/166932.

_____ (2017). Four Big Benefits of Investing in Early Childhood Development: The Heckman Equation. Available at https://heckmanequation.org/www/assets/2017/01/F_Heckman_FourBenefitsInvestingECDevelopment_022615.pdf.

Hill, P. S., and others (2014). The 'Empty Void' Is a Crowded Space: Health Service Provision at the Margins of Fragile and Conflict Affected States. Conflict and Health, vol. 8, Issue 1, pp. 1-10.

Hlasny, V. (2021). Social Assistance Programmes and Individuals' Wellbeing in Egypt. Beirut: ESCWA.

Hoang, V. N., and M. Alauddin (2011). Analysis of Agricultural Sustainability: A Review of Exergy Methodologies and Their Application in OECD Countries. International Journal of Energy Research, vol. 35, Issue 6, pp. 459-476.

Institute for Economics and Peace (2021). Economic Value of Peace 2021: Measuring the Global Economic Impact of Violence and Conflict. Sydney.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Available at https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf.

International Budget Partnership (2019). Open Budget Survey 2019. Available at www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf.

International Federation of Accountants (IFAC) (2020). 2020 Financial Reporting Basis. Available at www.ifac.org/what-we-do/global-impact-map/accountability.

_____ (2021). Global Impact Map: Public Sector Financial Accountability Index. Available at www.ifac.org/what-we-do/global-impact-map/accountability.

IFAC, and Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) (2021). International Public Sector Financial Accountability Index: 2020. Available at https://www.ifac.org/what-we-do/global-impact-map/accountability.

International Labour Organization (ILO) (n.d.a). Unemployment by Sex and Age, ILO Modelled Estimates. ILOSTAT. Available at https://ilostat.ilo.org/data/data-catalogue/# (accessed November 2021).

_____ (n.d.b). World Social Protection Data Dashboards. Available at https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32.

_____ (2021). World Social Protection Report 2020-22: Regional Companion Report for the Middle East and North

Africa Region. Geneva: ILO.

International Monetary Fund (IMF) (n.d.). Fiscal Risk Toolkit. Available at https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/Fiscal-Risks/Fiscal-Risks-Toolkit?sc_mode=1.

_____ (2018). World Economic and Financial Survey. Washington, D.C.

_____ (2019a). Government Finance Statistics. Available at https://data.imf.org/?sk=388dfa60-1d26-4ade-b505-a05a558d9a42.

_____ (2019b). Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investments for the SDGs. Staff Discussion Notes No. 2019/003. Washington, D.C.

_____ (2019c). Public Investment Management Assessment (PIMA): Strengthening Infrastructure Governance. Fiscal Affairs. Washington, D.C.

_____ (2019d). Enhancing the Role of SMEs in the Arab World – Some Key Considerations. Washington, D.C. Available at https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/PP/2019/PPEA2019040.ashx#:~:text=Increasing%20SMEs'%20access%20to%20finance,the%20Arab%20World%20by%202025.

_____ (2020a). Social Spending for Inclusive Growth in the Middle East and Central Asia. Middle East and Central Asia Department. Washington, D.C.

_____ (2020b). Regional Economic Outlook Update. Washington, D.C. Available at www.imf.org/en/Publications/REO/MECA/%20Issues/2020/07/13/regional-economic-outlook-update-menap-cca#report.

_____ (2020c). World Economic Outlook Database. Washington, D.C. Available at www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx. Accessed June 2020.

_____ (2020d). Government Finance Statistics Database. Washington, D.C. Available at https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405.

_____ (2021a). A Post Pandemic Assessment of the Sustainable Development Goals: Background Notes. Fiscal Affairs Department. Washington, D.C.

_____ (2021b). IMF Lending. Factsheet. Available at https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Lending.

_____ (2021c). Economic Governance Reforms to Support Inclusive Growth in the Middle East, North Africa, and Central Asia. Washington, D.C.

_____ (2021d). Regional Economic Outlook. April.

_____ (2021e). IMF Discussion Note: A Post-Pandemic Assessment of the Sustainable Development Goals. Washington, D.C.

_____ (2021f). IMF Lending Commitments. Washington, D.C. Available at www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZZ&date1key=2025-12-31.

_____ (2021g). World Social Protection Data Dashboard. Available at www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=19.

_____ (2021h). World Economic Outlook Database. Available at https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending.

_____ (2021i). World Economic Outlook. Washington D.C.

_____ (2022). Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia. Available at https://www.imf.org/en/Publications/REO/MECA/Issues/2022/04/25/regional-economic-outlook-april-2022-middle-east-central-asia.

International Renewable Energy Agency (IRENA) (2016). Renewable Energy in the Arab Region: Overview Developments. Abu-Dhabi. Available at https://www.irena.org/publications/2016/Dec/Renewable-Energy-in-the-Arab-Region-Overview-of-developments.

International Social Security Association (2020). COVID-19 Crisis: A Renewed Attention to Sickness Benefits. Available at https://ww1.issa.int/analysis/covid-19-crisis-renewed-attention-sickness-benefits.

International Telecommunication Union (ITU) DataHub (n.d.). Individuals Using the Internet in the Arab States. Available at https://datahub.itu.int/data/?i=11624&e=3.

Investopedia (n.d.). Middle East and North Africa. Available at www.investopedia.com/terms/m/middle-east-and-north-africa-mena.asp.

Iraq, Ministry of Finance, (n.d.). Budget Department. Available at http://www.mof.gov.iq/Pages/MainMOF.aspx.

Jack, A., and J. Wheatley (2020). World Bank Piles Pressure on Private Creditors for EM Debt Relief. Financial Times, September 16. Available at www.ft.com/content/e57f8164-02fb-46e7-abfb-519ed10cb030.

Jafarov, E., and V. Gunnarsson (2008). Government Spending on Health Care and Education in Croatia: Efficiency and Reform Options. IMF Working Paper WP/08/136. Washington, D.C.

Jawad, R. (2015). Social Protection and Social Policy Systems in the MENA Region: Emerging Trends. New York: UNDESA. Available at https://www.un.org/esa/socdev/csocd/2016/RJawad-MENA.pdf.

Jordan, General Budget Department (n. d). General Budget Law. Available at http://gbd.gov.jo/en/releases/law-min.

Kaufmann, D., A. Kraay, and P. Zoido (1999). Governance Matters. Available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=188568.

Khan, H., and O. Bashar (2015). Social Expenditure and Economic Growth: Evidence from Australia and New Zealand Using Cointegration and Causality Tests. The Journal of Developing Areas, vol. 49, No. 4, pp. 285-300. Available at https://www.jstor.org/stable/24737383.

Kharas, H., and M. Dooley (2020). Sustainable Development Finance Proposals for the Global COVID-19 Response. Working paper. Washington, D.C.: Brookings Institution.

El-Kogali, S., and C. Krafft (2015). Expanding Opportunities for the Next Generation: Early Childhood Development in the Middle East and North Africa. Washington, D.C.: World Bank.

Kraay, A. (2019). The World Bank Human Capital Index: A Guide. World Bank Research Observer, vol. 34, Issue 1, pp. 1-33. Available at https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34343.

Kuwait, Supreme Council for Planning and Development (2019). Kuwait Voluntary National Review 2019. Report on the Implementation of the 2030 Agenda to the UN High-Level Political Forum on Sustainable Development. Available at https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23384Kuwait_VNR_FINAL.PDF.

Lebanon, Ministry of Finance (n.d.). Annual Budget Documents and Process. Available at http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/BI/ABDP.

Lebanon, National Committee for SDGs and the Presidency of the Council of Ministers (2018). Lebanon Voluntary National Review on Sustainable Development Goals. Beirut. Available at https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19624LebanonVNR2018.pdf.

Lemarchand, G. (2021). Toolkit for Completing the GOàSPIN Surveys: Guidelines for the preparation of the inventory of SETI operational policy instruments; inventory of the SETI legal instruments; and inventory of SETI institutional ecosystem. UNESCO Working Paper 2021-02. Paris: UNESCO.

Lokpe, N., E. Mampassi-nsika, and J. Perreault (2020). Evaluation de la performance de la gestion des finances publiques de la Mauritanie selon la methodologie PEFA 2016. Final report. Available at www.pefa.org/node/3666.

Lovell, C. (1993). Production Frontiers and Productive Efficiency. The Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications, vol. 3, Issue 67.

Magnacor Mfg (2021). Theory of Constraints: Contrasting Theory of Constraints and Lean Manufacturing. Available at https://magnacormfg.com/contrasting-theory-of-constraints/.

Makuta, I., and B. O'Hare (2015). Quality of Governance, Public Spending on Health and Health Status in Sub-Saharan Africa: A Panel Data Regression Analysis. BMC Public Health, vol. 15, Issue 1, pp. 1-11.

Malik, A. (2014). A Requiem for the Arab Development Model. Journal of International Affairs, Fall/Winter, pp. 93-115. Available at https://www.researchgate.net/publication/270903962_A_Requiem_for_the_Arab_Development_Model.

_____ (2016). The Political Economy of Macroeconomic Policy in Arab Resource-Rich Economies. Working Paper 1034. Giza: The Economic Research Forum. Available at https://ideas.repec.org/p/erg/wpaper/1034.html.

Malik, A., and B. Awadallah (2013). The Economics of the Arab Spring. World Development, vol. 45(C), pp. 296-313.

Malyniak, B., O. Martyniuk, and O. Kyrylenko (2019). The Impact of Corruption on the Efficiency of Public Spending Across Countries with Different Levels of Democracy. Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice, vol. 1, Issue 28, pp. 290-301.

Mandl, U., A. Dierx, and F. Ilzkovitz (2008). The Effectiveness and Efficiency of Public Spending. Directorate General Economic and Financial Affairs, European Commission.

Manuel, M., and others (2018). Financing the End of Extreme Poverty. London: Overseas Development Institute. London. Available at https://cdn.odi.org/media/documents/12411.pdf.

McIntyre, D., F. Meheus, and J. A. Røttingen (2017). What Level of Domestic Government Health Expenditure Should We Aspire to for Universal Health Coverage? Journal of Health Economics, Policy and Law, vol. 2, Issue 2, April.

Megersa, K. (2020). Subsidy Reforms: Lessons from the Middle East and North Africa (MENA) Region. K4D Helpdesk Report 749. Brighton, United Kingdom: Institute of Development Studies. Available at https://www.ids.ac.uk/publications/subsidy-reforms-lessons-from-the-middle-east-and-north-africa-mena-region/.

Morocco, Ministry of Economy and Finance (n.d.). State Budget. Available at https://www.finances.gov.ma/en/Activities/Pages/State-Budget.aspx.

Moummi, A. (2021). Fiscal Policy Incidence with Focus on Energy Subsidy in Tunisia: Impact on Poverty and Inequality Reduction. E/ESCWA/CL3.SEP/2021/3/TP.8. Beirut: ESCWA.

Moummi, A., and M. Bchir (2019). Assessing the Economic Implication of Energy Reform in the Arab Countries: The Case of Tunisia. Presented at the 22nd Annual Conference on Global Economic Analysis, Warsaw. Available at

https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=5810.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010). Education at a Glance 2010: OECD Indicators. Paris.

_____ (2014). Trends in Income Inequality and Its Impact on Economic Growth. Employment and Migration Working Papers. Paris. Available at www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/trends-in-income-inequality-and-its-impact-on-economic-growth_5jxrjncwxv6j-en.

_____ (2019a). Official Development Assistance (ODA), ODA by sector. Paris. Available at https://data.oecd.org/oda/oda-by-sector.htm.

_____ (2019b). SOCX Manual 2019 Edition: A Guide to the OECD Social Expenditure Database. Paris.

_____ (2020). Evaluating the Initial Impact of COVID-19 Containment Measures on Economic Activity. Paris. Available at www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/.

_____ (2021a). Closing the SDG Financing Gap in the COVID-19 Era. Paris.

_____ (2021b). Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet. Paris. Available at https://doi.org/10.1787/e3c30a9a-en.

OECD, World Health Organization (WHO) and Eurostat (2011). A System of Health Accounts: 2011 Edition. Paris: OECD Publishing. Available at https://doi.org/10.1787/9789264116016-en.

Oliver, A., and E. Mossialos (2004). Equity of Access to Health Care: Outlining the Foundations for Action. Journal of Epidemiology and Community Health, vol. 58, Issue 8, pp. 655-658.

Oman, Ministry of Finance (n.d.). Yearly Budget. Available at https://www.mof.gov.om/YearlyBudget.

Patel, D., and J. Sandefur (2020). A Rosetta Stone for Human Capital. Center for Global Development, Working Paper 550, September.

Planning and Statistics Authority (2021). Qatar Voluntary National Review 2021: Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Available at https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/280362021_VNR_Report_Qatar_English.pdf.

Popova, D. (2021). Strengthening the Evidence on the Correlation Between Fiscal Equity and Social Outcomes for Children. Research note. New York: UNICEF. Available at https://www.unicef.org/media/104506/file/Fiscal%20Equity%20and%20Social%20Outcomes%20for%20Children.pdf.

Pritchett, L. (1996). Mind Your P's and Q's: The Cost of Public Investment Is Not the Value of Public Capital. Available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=620621.

Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) (n.d.a). 2016 Framework Assessments. Available at https://www.pefa.org/countries-regions.

_____ (n.d.b). 2011 Framework Assessments.

_____ (2011). Public Financial Management Performance Measurement Framework. Washington, D.C.

_____ (2016). Framework for Assessing Public Financial Management. Washington, D.C.

_____ (2017). Iraq: Performance Assessment Report, 2016 Framework. Final report. Available at www.pefa.org/node/466.

_____ (2018). Stocktake of PFM Diagnostic Tools 2016. Available at www.pefa.org/resources/stocktake-pfm-diagnostic-tools-2016.

_____ (2020a). Global Report on Public Financial Management. Available at www.pefa.org/global-report-2020/?current=/sites/default/files/assessments/reports/PK-Sindh-Sep09-PFMPR-SN-Public.pdf.

_____ (2020b). Guidance For SNG PEFA Assessments: Service Delivery Module. Washington, D.C. Available at www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/Service%20Delivery%20Module_Piloting%20Oct_2020_0.pdf.

Rajkumar, A. S., and V. Swaroop (2002). Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter? Washington, D.C.: World Bank Group.

_____ (2008). Public Spending and Outcomes: Does governance matter? Journal of Development Economics, vol. 86, Issue 1, pp. 96-111. Available at https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304387807000697.

Rame, X., and J. Seiwald (2019). Gender Responsive Budgeting in METAC Countries. Regional note. Middle East Regional Technical Assistance Center.

Robinson, T., and others (2021). Analyzing the Link Between PFM System Strength and Public Investment Performance. PEFA Research Paper Series.

Sachs, J., and others (2021). Sustainable Development Report 2021: The Decade of Action for the Sustainable Development Goals. New York: Cambridge University Press.

Sahurie, E. S., and others (2011). Jordan: Repeat Public Financial Management Assessment Following the PEFA Methodology. Final report. Available at www.pefa.org/node/1926.

Sala-i-Martin, X. (1992). A Positive Theory of Social Security. Journal of Economic Growth, vol. 1, No. 2, pp. 277-304. Available at https://www.jstor.org/stable/40215918.

Sarangi, N. (2020). Fiscal Policy Response to Public Debt and Debt Sustainability in Arab States. Working paper. Beirut: ESCWA.

Sarangi, N., and D. Griswold (2020). Debt Swap for Climate and SDGs Finance in the Arab Region. Technical Paper. Beirut: ESCWA.

Sarangi, N., and J. von Bonin (2017). Fiscal Policy on Public Social Spending and Human Development in Arab Countries. E/ESCWA/EDID/2017/Technical paper.13. Beirut: ESCWA. Available at https://archive.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/page_attachments/fiscal_policy_on_public_social_spending_and_human_development_in_arab_countries_0.pdf.

Sarangi, N., N. Bhanumurthy, and K. Abu-Ismail (2015). Effectiveness of Fiscal Policy in Jordan: Impact on Growth, Poverty and Inequality. E/ESCWA/EDID/2015/WP.8. Beirut: ESCWA.

Sarangi, N., and others (2021). Public Social Expenditure Landscape in Arab States: Concept, Measure and Trends. E/ESCWA/CL3.SEP/2021/3/TP.3. Beirut.

Saudi Arabia (2018). Toward Saudi Arabia's Sustainable Tomorrow: 1st Voluntary National Review of Kingdom of Saudi Arabia. Available at https://arabsdgs.unescwa.org/en/read-digital-library-collaborate-voluntary-national-reports-arab-vnrs/towards-saudi-arabias.

El-Shennawi, N., and L. Gamal Eddine (2021). Social Expenditure and Digitization in the Arab Region. Beirut: ESCWA.

Shuftan, C., A. van der Veen, and P. Lothe (2003). Evaluation of ECHO's 1999 to 2002 Funded Actions in Sudan. An Evaluation Prepared for the European Commission Humanitarian Office (ECHO). Available at https://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2003/sudan_synthesis.pdf.

Silva, J., V. Levin, and M. Morgandi (2013). Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa. Washington, D.C.: World Bank Group. Available at https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14064.

Stenberg, K., and others (2019). Guide Posts for Investment in Primary Health Care and Projected Resource Needs in 67 Low-Income and Middle-Income Countries: A Modelling Study. The Lancet Global Health, vol. 7, No. 11, pp. 1500-1510. Available at https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31564629/.

Stiglitz, J., and H. Rashid (2020). Averting Catastrophic Debt Crises in Developing Countries: Extraordinary Challenges Call for Extraordinary Measures. CEPR Policy Insight No. 104. July.

The Sudan, Ministry of Finance and Economic Planning (n.d.). Budget Files. Available at http://mof.gov.sd/en/index.php.

Sueyoshi, T., Y. Yuan, and M. Goto (2017). A Literature Study for DEA Applied to Energy and Environment. Energy Economics, vol. 62, pp. 104-124.

Sun, D., and others (2017). Evaluation of the Performance of National Health Systems in 2004-2011: An Analysis of 173 Countries. PLOS ONE 12(3): e0173346.

Talaat, W. (2018). The Targeting Effectiveness of Egypt's Food Subsidy Programme: Reaching the Poor? International Social Security Review, vol. 71, Issue 2, pp. 103-123.

Tommasi, D. (2013). The Core PFM Functions and PEFA Performance Indicators. Background paper. Available at www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/v1-The_Core_PFM_Functions_and_PEFA_Performance_Indicators__paper_2_%28Tommassi__January_2013%29_1.pdf.

Tunisia, Ministry of Finance (n.d.). Finance Law. Available at http://www.finances.gov.tn/fr.

United Nations (n.d.). COVID-19 Stimulus Tracker. Global Observatory on Social Protection and Economic Responses. Data from 2020 through mid-2021. Available at https://tracker.unescwa.org/.

_____ (2015). Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development. General Assembly resolution 70/1, September 25.

_____ (2020a). Debt and COVID-19: A Global Response in Solidarity. New York. Available at www.un-ilibrary.org/content/papers/27082245/4.

_____ (2020b). Liquidity and Debt Solutions to Invest in the SDGs: The Time to Act is Now. Secretary-General's Policy Brief. New York.

_____ (2020c). Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond: Menu of Options for the Consideration of Heads of State and Government. New York.

_____ (2020d). World Economic Situation and Prospects as of Mid-2020. www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-as-of-mid-2020/.

_____ (2021a). COVID-19 Social Protection and Economic Policy Responses of Governments: Lessons for Social Protection Readiness and Building Forward Better. Global policy brief. Available at

https://tracker.unescwa.org/External/Global-Policy-Brief-COVID-19%20Stimulus%20Tracker_Social-Protection-And-Economic-Policy-Responses-Of-Governments.pdf.

_____ (2021b). Financing for Sustainable Development Report. New York. Available at https://developmentfinance.un.org/fsdr2021.

_____ (2021c). The Sustainable Development Goals Report 2021. New York.

_____ (2021d). World Telecommunication/ICT Indicators Database 2021. Twenty-fifth edition, July. Available at www.itu.int/en/Pages/default.aspx.

United Nations Children's Fund (UNICEF) (2019). Budget Brief 2019: Public Education Sector in Jordan. Amman.

_____ (2021). Spotlight on Children in the 2020/21 and 2021/22 Budget. Available at https://www.unicef.org/egypt/media/7541/file/spotlight%20on%20children%20transparency%20brief%202021.pdf.

UNICEF Middle East and North Africa Office (MENARO) (2015). Equity, Educational Access and Learning Outcomes in the Middle East and North Africa. Amman. Available at https://www.unicef.org/mena/reports/equity-educational-access-and-learning-outcomes-mena.

UNICEF MENARO, and International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) (2018). Overview of Non-contributory Social Protection Programmes in the Middle East and North Africa (MENA) Region Through a Child and Equity Lens. Amman. Available at https://ipcig.org/pub/eng/JP18_Overview_of_Non_contributory_Social_Protection_Programmers_in_MENA.pdf.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2014). World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan. New York and Geneva.

_____ (2015). United Nations General Assembly Adopts Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring. Available at https://unctad.org/news/united-nations-general-assembly-adopts-basic-principles-sovereign-debt-restructuring.

_____ (2019). World Investment Report 2019: Special Economic Zones. New York.

United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA) (2018). World Economic Forecasting Model (WEFM) 2018. New York. Available at https://www.un.org/development/desa/dpad/world-economic-forecasting-model-wefm-2018.html.

_____ (2019). Total Population – Both Sexes. World Population Prospects 2019. Available at https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/.

_____ (2021a). The Sustainable Development Goals Report 2021. New York. Available at https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/.

_____ (2021b). Extreme Poverty in the Time of COVID-19. May. New York.

United Nations Development Programme (UNDP) (1990). Human Development Report. New York.

_____ (2011). Arab Development Challenges Report 2011: Towards the Developmental State in the Arab Region. Cairo.

_____ (2016). Arab Human Development Report 2016: Youth and the Prospects for Human Development in a Changing Reality. New York.

_____ (2020a). Debt Sustainability in the Arab Region: A Review of Existing Frameworks in Light of Emerging Debt Challenges. RBAS Working Paper Series.

_____ (2020b). Human Development Report 2020. New York. Available at https://hdr.undp.org/system/files/documents//hdr2020pdf.pdf.

_____ (2021a). Social Protection Systems and the Response to COVID-19 in the Arab region. RBAS Working Papers Series. New York.

_____ (2021b). Lives versus Livelihoods: The COVID-19 Pandemic and Labour Markets in Arab Countries. UNDP RBAS Working Paper Series.

_____ (2021c). Social protection in fragile and conflict-affected countries in the Arab region and the Covid-19 response. In Oxford handbook on social protection in the global south: systems and pandemic responses, Anis Ben Brik, eds.

_____ (2022). Arab Human Development Report 2022: Expanding Opportunities for an Inclusive and Resilient Recovery in the Post-Covid Era. New York. Available at https://www.undp.org/arab-states/publications/arab-human-development-report-2022-expanding-opportunities-inclusive-and-resilient-recovery-post-covid-era#

UNDP Sustainable Finance Hub (n.d.). UNDP Accelerating Finance for the SDGs and COVID-19 Recovery. Available at https://sdgfinance.undp.org/.

UNDP, and UNICEF (2018). Overview of Non-contributory Social Protection Programmes in the Middle East and North Africa (MENA) Region Through a Child and Equity Lens. Brasilia and Amman.

_____ (2021). Lives versus Livelihoods: The Covid-19 Pandemic and Labour Markets in Arab Countries. UNDP RBAS Working Paper Series.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2011). International Standard Classification of Education (ISCED). Institute of Statistics. Available at http://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced.

_____ (2015). Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the Implementation of Sustainable Development Goal 4: Ensure Inclusive and Equitable Quality Education and Promote Lifelong Learning Opportunities for All. World Education Forum, May, Incheon.

_____ (2020). School Enrollment, Secondary, Private. Paris: Institute for Statistics. http://data.uis.unesco.org/.

_____ (2021). Right to Pre-primary Education: A Global Study. Paris. Available at https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375332.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (n.d.). GENDER-BASED VIOLENCE TOOLKIT. Available at https://www.unhcr.org/gbv-toolkit/_test/.

United Nations Issue-based Coalition on Social Protection (2020). Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis in the MENA/Arab States Region. Available at https://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_756764/lang--en/index.htm.

United Nations Sustainable Development Group (2020a). The Impact of COVID-19 on the Arab Region: An Opportunity to Build Back Better. Policy Brief. Available at https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-impact-covid-19-arab-region-opportunity-build-back-better.

Verme, P., and A. Araar (eds.) (2017). The Quest for Subsidies Reforms in the Middle East and North Africa Region: A Microsimulation Approach to Policy Making. Washington, D.C.: World Bank Group.

Wang, T-F., D-W. Song, and K. Cullinane (2003). Container Port Production Efficiency: A Comparative Study of DEA and FDH Approaches. Journal of the East Asia Society for Transportation Studies, vol. 5, Issue 1, pp. 698-713.

Wendling, Z. A., and others (2020). The 2020 Environmental Performance Index. Yale Center for Environmental Law & Policy. Available at https://epi.yale.edu//.

Wiggins, J., and others (2017). Public Financial Management Assessment Following the 2016 PEFA Methodology. Draft report. Available at www.pefa.org/node/581.

World Bank (n.d.a). World Bank Country and Lending Groups: Country Classification. Available at https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups.

_____ (n.d.b). Education Statistics (EdStat). Available at https://datatopics.worldbank.org/education/.

_____ (n.d.c). World Development Indicators. Available at https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators.

_____ (n.d.d). Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity (ASPIRE).

_____ (n.d.e). Poverty and Inequality Platform. Available at https://pip.worldbank.org/home.

_____ (2008). Public Expenditure and Financial Accountability Assessment. Washington, D.C.: Social and Development Group Middle East and North Africa Region. Available at www.pefa.org/node/2836.

_____ (2010a). Public Expenditure and Financial Accountability: Public Financial Management Performance Assessment Report for Kuwait. Report No. 54978-KW. Washington, D.C.: Social and Development Group Middle East and North Africa Region. Available at www.pefa.org/node/2141.

_____ (2010b). Sudan: Country Integrated Fiduciary Assessment (CIFA) 2005-2007. Washington, D.C.: Financial Management and Procurement Groups Africa Region. Available at www.pefa.org/node/1876.

_____ (2013). West Bank and Gaza: Public Expenditure and Financial Accountability. Washington, DC. http://hdl.handle.net/10986/15939/.

_____ (2016a). Evaluation de la performance sur la gestion des finances publiques dans l'Union des Comores. Final report. Available at www.pefa.org/node/721.

_____ (2016b). Mauritania Public Expenditure Review: Surfing the Wave – Public Spending During the Commodity Super-cycle and Beyond. Washington, D.C.

_____ (2016c). Public Expenditure Review of the Palestinian Authority: Towards Enhanced Public Finance Management and Improved Fiscal Sustainability. Washington, D.C.

_____ (2016d). Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques (PEFA). Final report. Available at www.pefa.org/node/596.

_____ (2017a). Somalia Security and Justice Public Expenditure Review. Washington, D.C.

_____ (2017b). Comoros Public Expenditure and Fiscal Management Review. Washington, D.C.

_____ (2017c). Lebanon Education Public Expenditure Review. Washington: D.C.

_____ (2018). Final Report of the PEFA Assessment for West Bank and Gaza. Available at www.pefa.org/node/171.

_____ (2020). Tunisia Public Expenditure Review: A New Pact for the Transition – Modernizing the State for Better

and Fairer Public Spending. Washington, D.C.

_____ (2021a). Addressing the Human Capital Crisis: A Public Expenditure Review for Human Development Sectors in Iraq. Washington, D.C.

_____ (2021b). Supreme Audit Institutions Independence Index: 2021 Global Synthesis Report. Washington, D.C.

_____ (2021c). Iraq Human Development Public Expenditure Review: Addressing the Human Capital Crisis – A Public Expenditure Review for Human Development Sectors in Iraq. Washington, D.C.

_____ (2021d). COVID-19: Debt Service Suspension Initiative. Available at www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative.

_____ (2021e). The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19. Washington, D.C.

World Bank, and African Development Bank (2020). Tunisia Public Expenditure Review: A New Pact for the Transition – Modernizing the State for Better and Fairer Public Spending. Washington, D.C.

World Bank, and European Union (2009). Public Financial Management Performance Report (PEFA): Assessment of Public Financial Management Systems, Procedures and Institutions. Available at www.pefa.org/node/2846.

World Bank, European Union, and African Development Bank Group (2010). Performance de la gestion des finances publiques en Tunisie. Final report. Available at https://www.pefa.org/node/2491.

World Health Organization (WHO) (n.d.a). Global Health Expenditure Database. Available at https://apps.who.int/nha/database.

_____ (n.d.b). Health Equity Monitor Database. Available at www.who.int/data/gho/health-equity/health-equity-monitor-database.

_____ (n.d.c). Global Health Observatory Database. Available at https://apps.who.int/gho/data/view.main.947485.

_____ (2010). Constraints to Scaling Up the Health Millennium Development Goals: Costing and Financial Gap Analysis. Geneva: World Health Organization Taskforce on Innovative International Financing for Health Systems.

_____ (2014). Strategy for Universal Access to Health and Universal Health Coverage. Washington, D.C.: WHO Regional Committee for the Americas.

Wong, S. T., and others (2014). Development of Health Equity Indicators in Primary Health Care Organisations using a Modified Delphi. PLOS ONE 9, SP.12.

يقدم تقرير مرصد الإنفاق الاجتماعي تقييماً رائداً للإنفاق على السياسات الاجتماعية في المنطقة العربية لتحفيز التقدم على مستوى جميع أهداف التنمية المستدامة. وينظر التقرير في سبل تعزيز الإنصاف والكفاءة في الإنفاق العام، وإعادة التوازن بين الأولويات بهدف تحسين الإدارة المالية العامة، من أجل زيادة رأس المال البشري والإنتاجية والنمو وإعمال حقوق الإنسان.

ويقدم التقرير إطاراً جديداً لقياس النفقات الاجتماعية في سبعة أبعاد، من خلال تحديد الأولويات الأساسية في التنمية الاجتماعية، المتسقة مع أهداف التنمية المستدامة. ومن خلال البيانات التفصيلية، ونمذجة الاقتصاد القياسي الكلي، وتحليل تشخيصات الإدارة المالية العامة، يهدف التقرير إلى المساعدة على تحسين الروابط بين خيارات الإنفاق وأهداف الاقتصاد الكلي، وعلى تقديم أساس لإعداد دراسات إحصائية ذات جودة أفضل، وتعزيز الجهود الهادفة إلى إدخال إصلاحات ضرورية جداً على السياسات المالية لتحقيق مختلف الأهداف الحاسمة الأهمية في التوصل إلى استقرار الاقتصاد الكلي والاستقرار الاجتماعي. وتدعم توصيات التقرير، الملخصة في جدول أعمال يتألف من 11 نقطة، البلدان العربية في وضع ميزانيات قوية وفي جعل خيارات الإنفاق أكثر إنصافاً وكفاءة وفعالية، من أجل ضمان عدم تخلف أحد عن الركب.

22-00019