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

مقدمة

الإنفاق الاجتماعي العام ركيزة لرفاه الفرد والمجتمع، وسبيل للتمكين الاقتصادي، فهو يحمي الفئات الفقيرة والمعرضة للمخاطر، ويوطد استقرار الشركات الصغيرة بل والاقتصاد بأكمله. والإنفاق الاجتماعي العام محرّك للتقدم في مجالات التعليم والصحة، وعامل تخفيف للفقر وعدم المساواة، ما يربطه مباشرة بتحقيق أهداف التنمية المستدامة. في وسط الضرر الذي خلفته جائحة كوفيد-19، وانعدام اليقين في الاقتصاد الكلي العالمي، علاوة على الآثار غير المباشرة للحرب على أوكرانيا، بات للإنفاق الاجتماعي المنصف والفعال أهمية حاسمة، ويتوقف عليه، إلى حد كبير، التعافي المستدام والشامل لجميع سكان المنطقة العربية، وتحقيق المنعة الاجتماعية لهم.

يقدم تقرير "مرصد الإنفاق الاجتماعي للدول العربية: نحو جعل الميزانيات أكثر إنصافا وكفاءة وفعالية لتحقيق أهداف التنمية

ليس الإنفاق الاجتماعي العام مجرد إعانات اختيارية تقدمها الحكومات للناس، بل استثمارات أساسية في رأس المال البشري، ومحركات لزيادة الإنتاجية، وأدوات لتصحيح عدم الإنصاف.

المستدامة"، الذي أعدته الإسكوا بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، تقييماً رائداً للإنفاق على السياسات الاجتماعية في المنطقة العربية، مع تحليل مفصل للاتجاهات والقضايا، فضلاً عن توصيات حول كيفية استخدام هذا النوع من الإنفاق لزيادة زخم التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتهدف التوصيات إلى المساعدة في تحسين الربط بين خيارات الإنفاق وأهداف الاقتصاد الكلي، ولتحسين الدراسات الإحصائية، وتعزيز المناصرة من أجل إجراء إصلاحات ضرورية جداً على السياسات المالية فضلاً عن الجهود المبذولة للتصدي للتحديات النظامية للإدارة المالية العامة.

مرصد الإنفاق الاجتماعي: مقياس لتوجيه الإنفاق الذكي

ليس الإنفاق الاجتماعي العام مجرد إعانات اختيارية تقدمها الحكومات للناس، بل استثمارات أساسية في رأس المال البشري، ومحركات لزيادة الإنتاجية، وأدوات لتصحيح عدم الإنصاف. يقدم مرصد الإنفاق الاجتماعي إطاراً جديداً لقياس الإنفاق الاجتماعي في سبعة أبعاد من خلال تحديد أولويات التنمية الاجتماعية المتسقة مع أهداف التنمية المستدامة. والأبعاد السبعة هي التالية: التعليم؛ والصحة والتغذية؛ والسكن، والاتصال والمرافق المجتمعيّة؛ والتدخلات في سوق العمل وإيجاد فرص العمل؛ والحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع؛ والثقافة والفنون والرياضة؛ وحماية البيئة (الشكل 1).

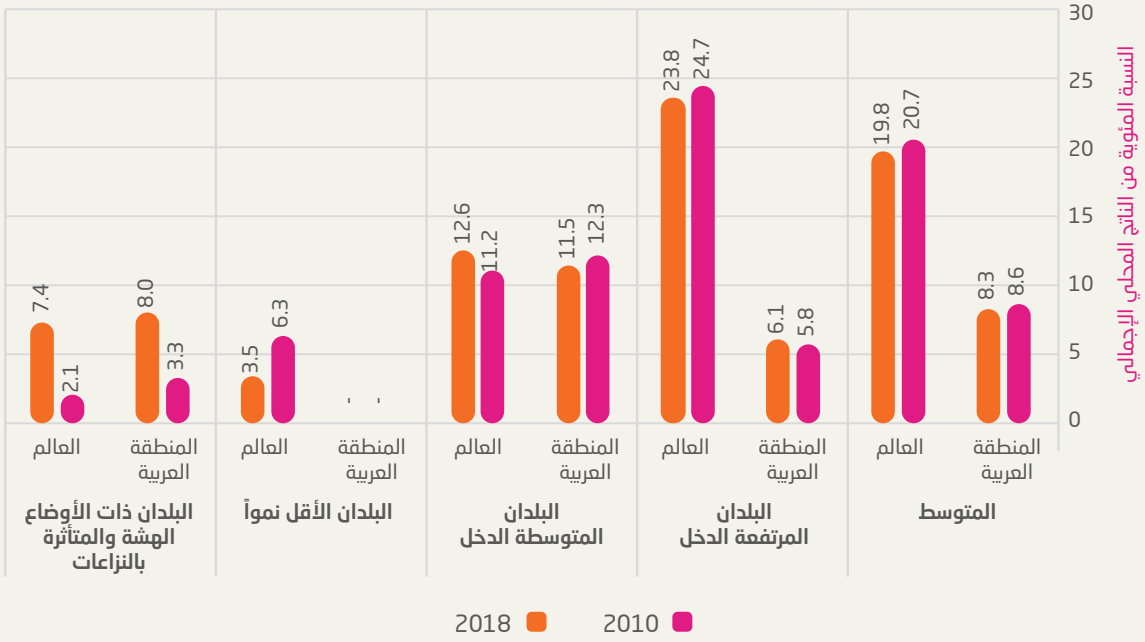
استناداً إلى البيانات المتاحة للفترة 2010-2019، بقي الإنفاق العام في المنطقة العربية، مقاساً كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، على حاله تقريباً، بنسبة 34.6 في المائة مقارنة بمتوسط عالمي يبلغ 35.7 في المائة. في عام 2020، ومع تفشي الوباء، ارتفع المتوسط العالمي إلى 39.5 في المائة، وارتفع المتوسط الإقليمي العربي إلى 35.9 في المائة لكنه بقي دون المتوسط العالمي نتيجة لما تواجهه اقتصادات المنطقة من ضيق الحيز المالي والانكماش في المداخيل. وتخصص الحكومات العربية حوالي 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للإنفاق الاجتماعي على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية (إذا ما استثنيت منها تكاليف الدعم)، وذلك مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 20 في المائة بناءً على أحدث البيانات المفصلة المتاحة (الشكل 2). وبما أن المتوسط الإقليمي لمجموع الإنفاق العام، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، قريب من المتوسط العالمي، فإن الفارق في هذه المجالات الثلاثة للنفقات الاجتماعية العامة لافت للنظر، وقد يُعزى هذا الاتجاه إلى الإنفاق العسكري غير المتناسب وإلى دعم الطاقة في المنطقة العربية.

الشكل 1. يتقاطع مرصد الإنفاق الاجتماعي مع أهداف التنمية المستدامة ومقاصدها

للمراجع، يمكن الاطلاع على التقرير الكامل.

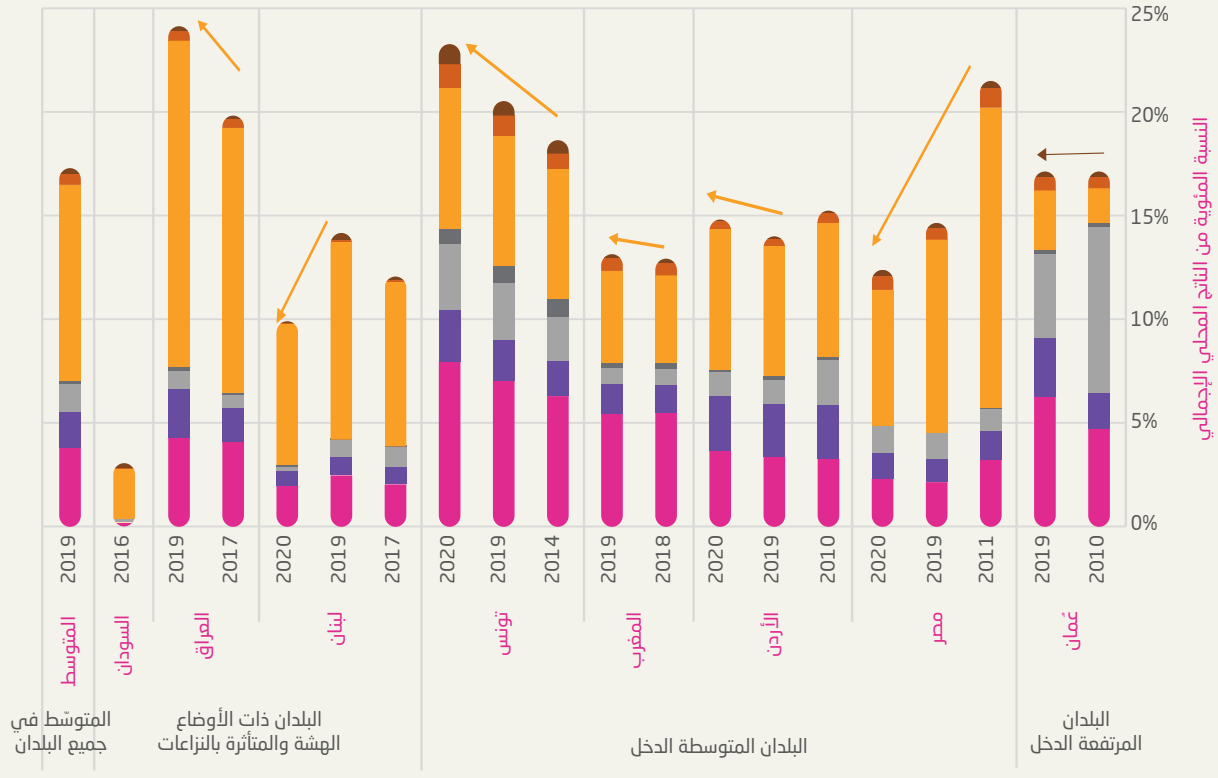
وفقاً لمرصد الانفاق الاجتماعي، يمثل إجمالي الإنفاق الاجتماعي العام المقدَّر في الأبعاد السبعة ما بين 10 و20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في معظم البلدان العربية (الشكل 3). غير أن هذه النسبة تشمل مبلغاً كبيراً يُنفَق على الدعم، ما يؤكد نمطاً مزمناً في المنطقة لإنفاق غير عادل، ونقص الاستثمار في بناء رأس المال البشري والتحوّل إلى إقتصاد أخضر وأكثر استدامة. أما التوجه الآخر المثير للقلق فهو أن نحو 80 في المائة من الإنفاق الاجتماعي في المنطقة يذهب إلى النفقات الجارية على الأجور والمرتبات والتحويلات العامة، مما يحد بشكل كبير من النفقات الرأسمالية، وبالتالي آفاق تعزيز الإنتاجية.

الشكل 2. بالمقارنة مع بقية العالم، تنفق البلدان العربية أقل بكثير على الإنفاق الاجتماعي العام كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، استناداً إلى التعليم، والصحة، والحماية الاجتماعية



للمراجع، يمكن الاطلاع على التقرير الكامل.

الشكل 3. مع مرور الوقت، في جميع أنحاء البلدان العربية، لا توجد اتجاهات واضحة في الإنفاق العام حسب أبعاد مرصد الانفاق الاجتماعي

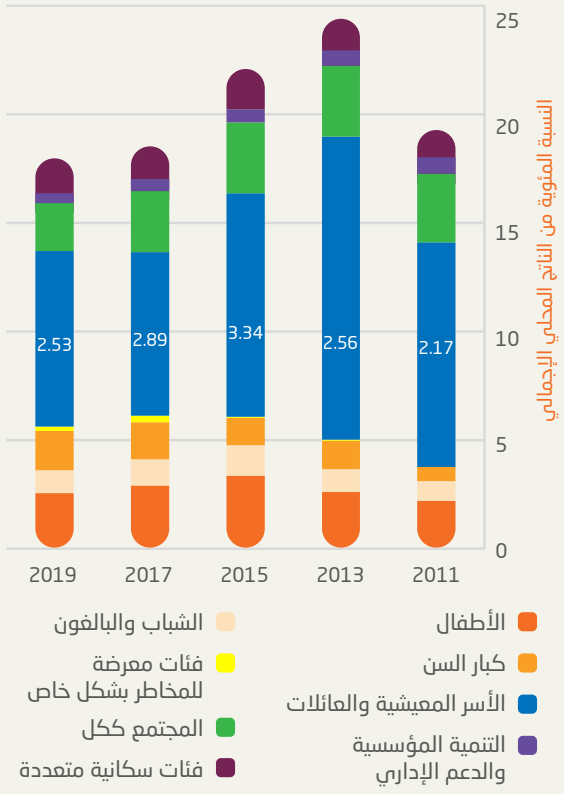


للمراجع، يمكن الاطلاع على التقرير الكامل.

وعلاوة على الانخفاض النسبي للإنفاق على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية في المنطقة العربية، يُسجَّل إنفاق أكثر هامشية على المجالات الاجتماعية الأخرى التي تكوّن الطاقات بين الشباب، وتحفز الإبداع، وتعزز كلاً من رأس المال البشري والإنتاجية. ويخصَّص القليل جداً من الإنفاق العام والاهتمام لمجالات دعم سوق العمل، والفن والثقافة والرياضة، وحماية البيئة. فبرامج إيجاد فرص العمل، والحوافز للشركات الناشئة، والتأمين الاجتماعي، والرعاية الوقائية، وتنمية الطفولة المبكرة، وجهود البحث والتطوير المتصلة بالشؤون الاجتماعية تتلقى قدراً قليلاً للغاية من الاهتمام.

تتبّع مرصد الإنفاق الاجتماعي النفقات حسب المستفيدين الرئيسيين، وتشير نتائجه إلى أن معظم الإنفاق الاجتماعي العام يستهدف الأسر المعيشية والعائلات من خلال التحويلات العامة للبرامج الاجتماعية (الشكل 4). والنفقات الموجّهة إلى البرامج المتعلقة بالمرأة لا تكاد تُذكر، إذ تقل عن 0.01 في المائة من مجموع الإنفاق الاجتماعي، ويتصل معظمها بالصحة والتغذية. والميزانيات العامة للوصول إلى الفئات السكانية الضعيفة، ومنها الأشخاص ذوو الإعاقة واللاجئون والمهاجرون، هي أيضاً ميزانيات اسمية. أما أوجه القصور الخطيرة الأخرى فتتمثل في التغطية المحدودة للخدمات المقدمة للأطفال، والافتقار إلى الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع غير النظامي، وعدم كفاية الضمان الاجتماعي لكبار السن خارج نظام المعاشات التقاعدية الرسمي، ما يسهم في تفاقم عدم المساواة وتقلص آفاق الصعود الاجتماعي في المنطقة.

الشكل 4. في المتوسط، تستهدف حصة كبيرة من الإنفاق الاجتماعي الأسر المعيشية والأسر، ولكن مع اتجاه تنازلي



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 تصنَّف فيها البيانات تفصيلياً.

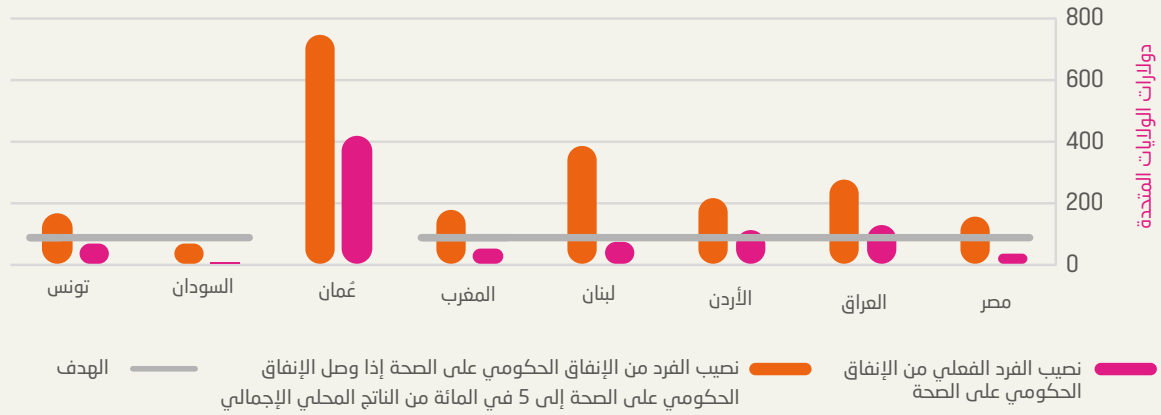
للمراجع، يمكن الاطلاع على التقرير الكامل.

أثر خيارات الإنفاق

على غرار البلدان الأخرى، خطت الدول العربية خطوات واسعة في توسيع نطاق الوصول إلى التعليم والرعاية الصحية من خلال سياسات الإنفاق الاجتماعي. لكن هذه المكاسب لم تصل إلى جميع أفراد المجتمعات العربية. إذا تعترض مختلف سكان المنطقة مصاعب جمة في مواجهة حواجز قائمة منذ فترة طويلة أمام تحقيق الإنصاف والعدالة الاجتماعية وأعمال حقوق الإنسان. وهذا يحد من فرص التقدم، ويضاعف القيود الناجمة عن عدم المساواة المتجذرة في هياكل المجتمعات والاقتصادات في المنطقة.

ويقل الإنفاق العام على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية في الدول العربية عن المتوسطات العالمية (الشكل 5). ويشتد تباين الإنفاق الاجتماعي في المنطقة، حيث يقل، في البلدان الأشد فقراً، كثيراً عن التكاليف المتوقعة لحزم الخدمات الأساسية في بيئات الدخل المنخفض. ومعدل الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية كحصة من الناتج المحلي الإجمالي هو من بين الأدنى في العالم، وبلدان الدخل المنخفض في المنطقة هي من بين أقل الدول إنفاقاً.

الشكل 5. نصيب الفرد من الإنفاق الحكومي على الصحة أقل من المستوى المطلوب للتحرك نحو التغطية الصحية الشاملة، وهي أمر أساسي للمجتمعات المنصفة



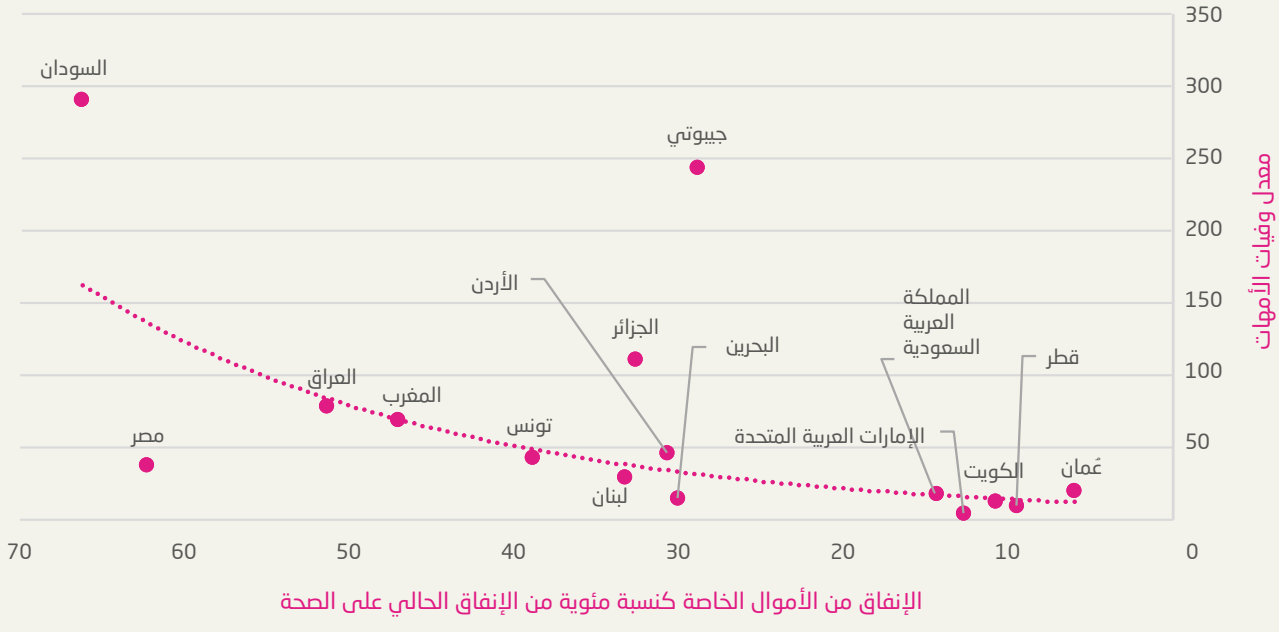
ملاحظة: البيانات مأخوذة من عام 2019 لجميع البلدان باستثناء السودان، فهي تعود فيه إلى عام 2016. استخدم المؤلفون بيانات مرصد الإنفاق الاجتماعي لتحويل الإنفاق إلى الدولار للفرد الواحد، باستثناء السودان، حيث استخدموا بيانات البنك الدولي لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

للمراجع، يمكن الاطلاع على التقرير الكامل.

ويؤدي انحراف مسار التمويل إلى نشوء وتفاقم أوجه عدم الإنصاف الاجتماعي والاقتصادي. فعلى سبيل المثال، يرتبط ارتفاع الإنفاق الصحي، عموماً، بانخفاض معدل وفيات الأمهات، ولكن ثمة ارتباط أيضاً بين وفيات الأمهات ومصادر التمويل (الشكل 6). وفي البلدان حيث يرتفع الإنفاق الحكومي الصحي كنسبة من جميع النفقات الصحية، يتجه عدد الوفيات نحو الانخفاض. وعلى النقيض من ذلك، يؤدي ارتفاع الإنفاق من الأموال الخاصة إلى ارتفاع معدلات وفيات الأمهات، وهذه مشكلة في جميع أنحاء المنطقة العربية. وكذلك، تتعدد أوجه الحرمان في البلدان حيث يقل الوصول إلى الخدمات الاجتماعية، وتنخفض كفاءة الحماية الاجتماعية للفقراء، وخاصة في البلدان التي تمر في نزاع أو في حالة هشاشة.

لم تتوزع العواقب الجسيمة لجائحة كوفيد-19 بالتساوي على الفئات السكانية، بل ألقت بأثقل أعبائها على الفئات السكانية المعرضة للمخاطر التي عليها أيضاً أن تسلك طريقاً أطول نحو التعافي، لا سيما مع أوجه عدم الإنصاف في آليات التمويل المستخدَمة في نُظُم الخدمات الاجتماعية. والشواغل الرئيسية للمنطقة العربية هي الاتجاه نحو الخصخصة في مجالَي الصحة والتعليم، والإنفاق المرتفع من الأموال الخاصة، وآليات الاستهداف التي تشوبها العيوب مع فقدان الدخل وزيادة ضعف العديد من الأسر المعيشية. وتنتج الضغوط المتزايدة الآن عن انكماش النمو الاقتصادي وارتفاع أعباء الديون، ما قد يجبر البلدان على اعتماد سياسات تقشفية وفرض تخفيضات حادة على الإنفاق الاجتماعي العام الهزيل أصلاً.

الشكل 6. ارتفاع الإنفاق من الأموال الخاصة يرتبط بارتفاع معدلات وفيات الأمهات

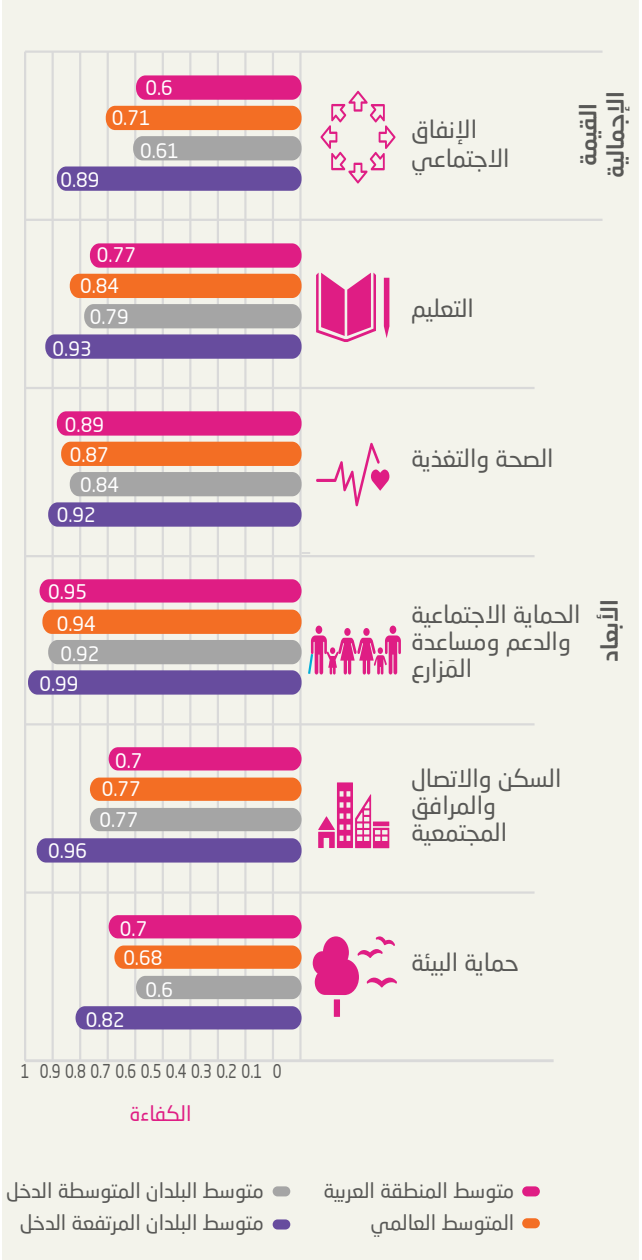


للمراجع، يمكن الاطلاع على التقرير الكامل.

زيادة كفاءة تداول المال

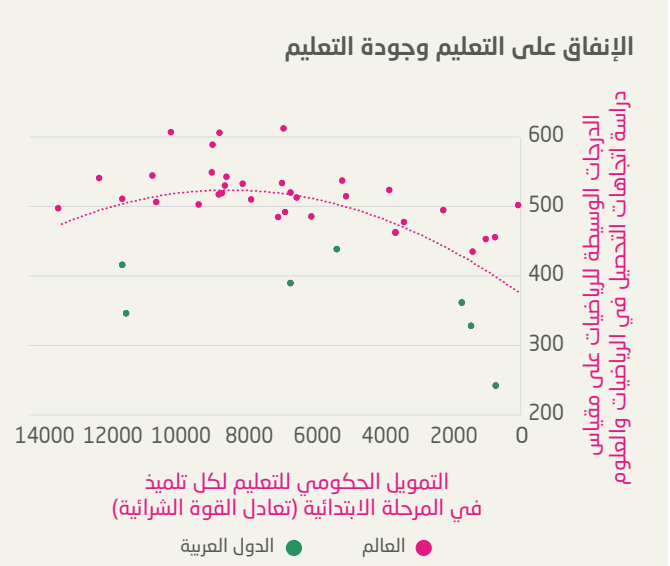
الإنفاق الاجتماعي الكافي بالغ الأهمية لتحقيق النتائج الإنمائية. في الوقت نفسه، ليس مقدار الإنفاق هو العامل الوحيد. وبالمقارنة مع الدول ذات مستويات الدخل المماثلة، تتخلف البلدان العربية عن النتائج الاجتماعية والاقتصادية وكذلك عن الإنفاق الاجتماعي. ومتوسط كفاءة الإنفاق الاجتماعي في المنطقة يقل عن المعايير العالمية (الشكل 7). وإذا تحسنت الكفاءة، يمكن للدول العربية تحسين نتائج التنمية الاجتماعية حتى إذا ظل مستوى الإنفاق على حاله.

الشكل 7. انخفاض كفاءة الإنفاق الاجتماعي مدفوع بعدم الكفاءة في الإنفاق على التعليم والإسكان والبيئة



للمراجع، يمكن الاطلاع على التقرير الكامل.

الشكل 8. الدول العربية تسجل درجات أقل في الامتحانات الدولية من الدول ذات الإنفاق التعليمي المماثل

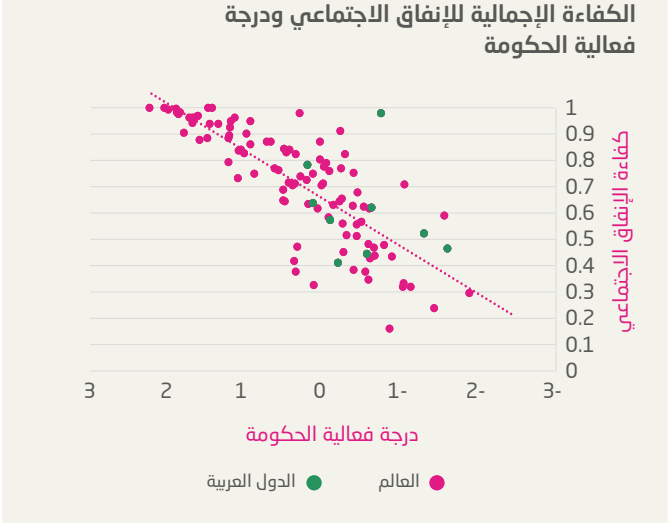


للمراجع، يمكن الاطلاع على التقرير الكامل.

ففي مجال التعليم، على سبيل المثال، تسجل البلدان العربية درجات كفاءة أدنى بكثير من المتوسط العالمي، حيث تحقق سنوات دراسية متوقعة أقل من نظيراتها العالمية مقارنة بمستويات الإنفاق (الشكل 8). ولكن تسجل كفاءة أفضل في تحويل النفقات الصحية إلى نواتج صحية.

وعلى الصعيد العالمي، ما ثمة علاقة متينة بين الكفاءة الإجمالية للإنفاق الاجتماعي ومقاييس رفاه الإنسان، مثل دليل التنمية البشرية المعدَّل بعامل عدم المساواة ومجموع الإنفاق الاجتماعي العام كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. وحتى الدول التي لا تستطيع تحمُّل مستويات عالية من الإنفاق الاجتماعي يمكنها أن تحقق الكفاءة. وفعالية الحكومة والسيطرة على الفساد هما مؤشران أقوى بكثير لتبيُّن الكفاءة الإجمالية.

الشكل 9. الكفاءة الإجمالية للإنفاق الاجتماعي ترتبط بعدة متغيرات خاصة بالمالية والحوكمة

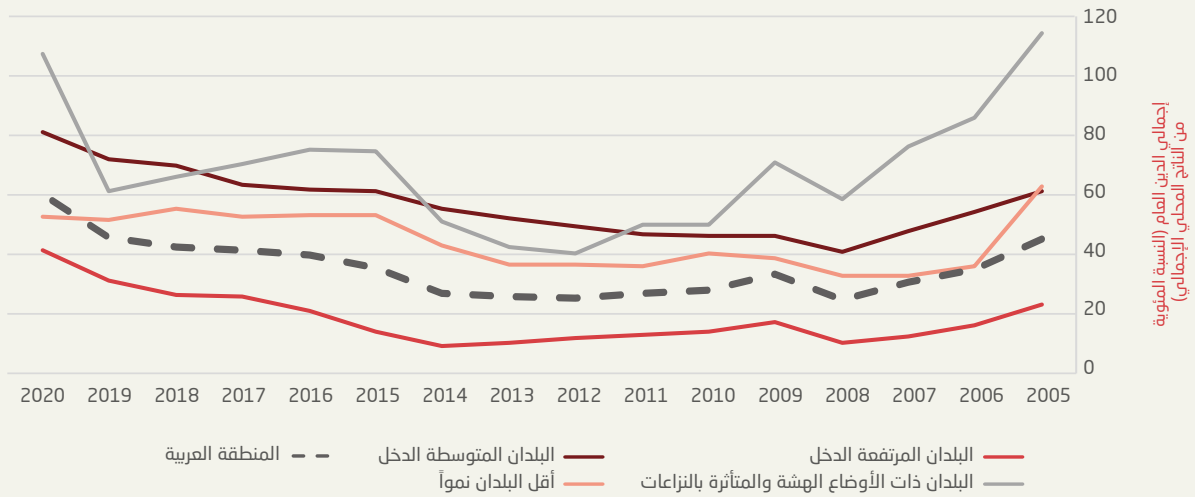


للمراجع، يمكن الاطلاع على التقرير الكامل.

تحسين الإنفاق الاجتماعي والاستدامة المالية

جاءت أزمة كوفيد-19 بعد عقد من الصدمات الاقتصادية والسياسية، والضغوط على النمو والحيز المالي للحكومات، فأدت إلى توسيع العجز المالي وتحفيز تنامي الدين إلى حدٍ أثقل قدرة بعض البلدان على تحمُّل هذه الديون. وصلت الديون في المنطقة إلى 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة في عام 2020 (ما يعادل 1.4 تريليون دولار)، أي بزيادة تصل إلى 25 في المائة عن عام 2008 (الشكل 10). ويواجه عدد من البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل في المنطقة أعباء شديدة من الدين، وتكاد تتجاوز قدرتها على تحمُّل الديون، بعد التقلصات الحادة في الإنتاج، مع أن التخفيف من أعباء الجائحة والتعافي منها تطلبا ضخ قدر كبير من الأموال. كما تغيّرت تركيبة الديون، وخاصة في بلدان الدخل المتوسط، مع تزايد حصة الديون الخارجية الأكثر كلفة، لا سيما مع تقلص فرص الديون بشروط ميسرة من الجهات الدائنة الرسمية. وقد نجم تصعيد مستوى الدين عن تضافر عوامل عدة، مثل الافتقار إلى الاستجابات المالية والنقدية الملائمة، وتكرار العجز التجاري والمالي، وانخفاض النمو الاقتصادي. ولا تزال بلدان المنطقة تواجه تحدي الحد من أعباء تكاليف خدمة الدين على نحو أكثر استدامة، ما يهدد بخفض التمويل من أجل النفقات الاجتماعية.

الشكل 10. تصاعد نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي بسرعة في جميع أنحاء المنطقة



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

للمراجع، يمكن الاطلاع على التقرير الكامل.

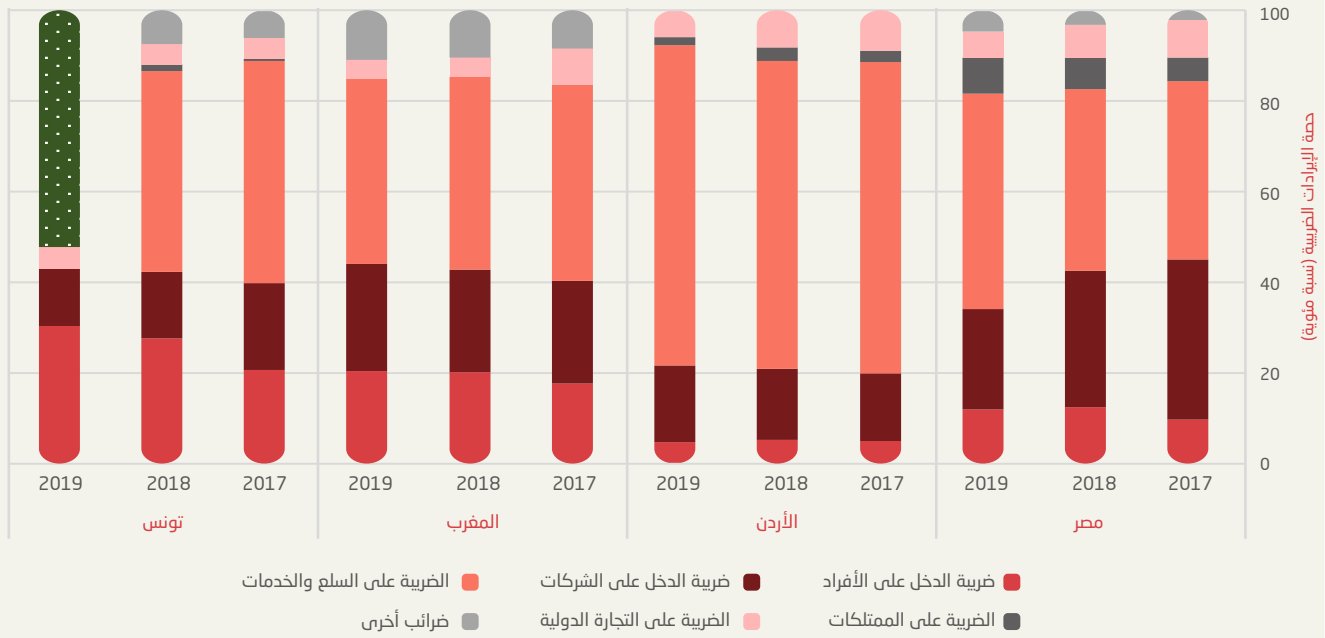
وقد ظهرت المصاعب المالية وفي السيولة من خلال عجز المنطقة عن الاستجابة بفعالية لتداعيات الجائحة، وكذلك عن تحفيز التعافي القائم على المِنعة. فقد كانت حزم التحفيز المالي في المنطقة منخفضة مقارنة بالمتوسط العالمي ونظراً إلى الاحتياجات الناشئة عن الخسائر الهائلة في الدخل والوظائف، والتدابير الصارمة لاحتواء الجائحة. ومن مجموع الدعم المالي العالمي البالغ 18.7 تريليون دولار، خصَّصت البلدان العربية 94.8 مليار دولار فقط، أي حوالي 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020، مقارنة بمتوسط عالمي قدره 22.6 في المائة. وتحتاج المنطقة الآن إلى 462 مليار دولار إضافية لتحقيق تعافٍ سريع يتسم بالمِنعة على قدم المساواة مع المناطق الأخرى في العالم، وهذا تحدٍ إضافي أمام تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

والضغوط على الميزانيات العامة تؤدي إلى صعوبة في العثور على موارد للنفقات الاجتماعية الأساسية. وفي الوقت نفسه، يتطلب التعافي الشامل والتقدم المستمر نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة تعزيزَ الإنفاق. ويتعين على الحكومات التفكير

ومن مجموع الدعم المالي العالمي البالغ 18.7 تريليون دولار، خصَّصت البلدان العربية 94.8 مليار دولار فقط، أي حوالي 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020، مقارنة بمتوسط عالمي قدره 22.6 في المائة.

في استراتيجيات مالية موجَّهة نحو الكفاءة والإنصاف والاستدامة، ومبنية على الاستثمارات الذكية. ولا يزال تحسين الإيرادات الضريبية يشكل تحدياً لمعظم البلدان العربية. وبقي إجمالي الإيرادات الضريبية في المنطقة كحصة من الناتج المحلي الإجمالي عند حوالي 8 في المائة منذ عام 2010. يبلغ متوسط الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية المتوسطة الدخل 16 في المائة، وهي أقل من متوسطات البلدان المتوسطة الدخل في العالم. على الرغم من الجهود التي بُذلت مؤخراً لتعبئة إيرادات أعلى من ضرائب الدخل في العديد من البلدان، لا تتجاوز حصة ضريبة الدخل من إجمالي الضرائب عموماً 20 في المائة بالنسبة لمعظم البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة (الشكل 11). تشكل ضرائب الثروة جزءاً ضئيلاً من إجمالي الإيرادات الضريبية على الرغم من التركيز الشديد للثروة في المنطقة لدى أغنى 1 في المائة من السكان. تشير النسبة المرتفعة للضرائب المستمَدة من السلع والخدمات إلى الطبيعة التنازلية للأنظمة الضريبية في المنطقة، حيث يقع عبء الضرائب غير المباشرة على الفقراء والطبقة الوسطى أكثر من الأغنياء.

الشكل 11. انخفاض ضرائب الدخل على الأفراد والشركات في معظم البلدان المتوسطة الدخل



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.

للمراجع، يمكن الاطلاع على التقرير الكامل.

يمثل الإصدار الجديد من حقوق السحب الخاصة (SDRs) دعماً مفيداً للسيولة، لكنه لا يزال يميل نحو إفادة بلدان الدخل المرتفع أكثر من بلدان الدخل المتوسط، استناداً إلى الحصص الحالية لتوزيع حقوق السحب الخاصة. من أصل 650 مليار دولار، كانت حصة المنطقة العربية 37.3 مليار دولار، تلقت منها البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل في المنطقة (15 من إجمالي 21 دولة عربية) حوالي 15 مليار دولار فقط، وهو أقل بكثير من المطلوب للحاق بالمتوسط العالمي للدعم المالي الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

وتسترشد عملية صنع السياسات بآلية بناء القدرات وتوفر أدوات للتنفيذ. ومن المرجح أن تؤدي نقاط الضعف إلى قرارات مضللة بشأن السياسة المالية.

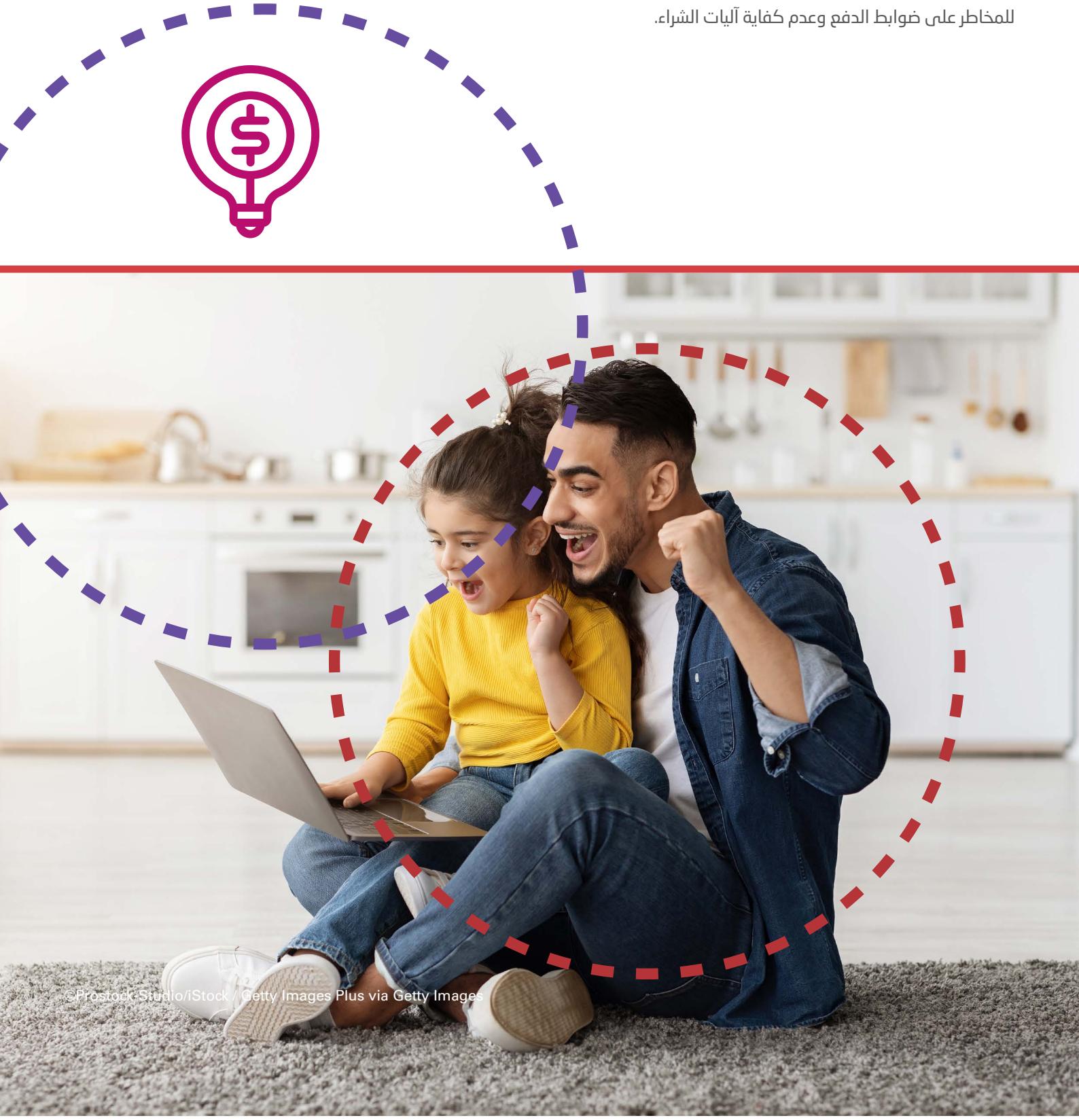
إدارة المالية العامة لتحقيق الأهداف الاجتماعية

تلتقي جميع الاستراتيجيات المالية التي نوقشت في هذا التقرير عند اتجاه مشترك، أي نحو إدارة أكثر حذراً وشمولاً للموارد العامة، مدعومة بالإدارة المالية العامة السليمة. وهذا يساعد في توسيع الحيز المالي من خلال تعبئة إيرادات إضافية، و/أو الاقتراض المستدام والاستراتيجي، و/أو إعادة تخصيص الموارد باستخدام حزم الميزانية القائمة بحيث تكون أكثر اتساقاً مع أولويات التنمية. وتسترشد عملية صنع السياسات بآلية بناء القدرات وتوفر أدوات للتنفيذ. ومن المرجح أن تؤدي نقاط الضعف إلى قرارات مضللة بشأن السياسة المالية، سواء كانت مرتبطة بأهداف التنمية المستدامة أو غير ذلك، وأن تخرج خطط التنفيذ عن مسارها، مما يؤدي إلى نتائج أقل من المرجوة. ومن ثم، تشكل الإدارة المالية العامة شرطاً أساسياً للإنفاق

بكفاءة وفعالية استنادا إلى الميزانيات المعتمدة، وهو ضروري لجعل السياسة المالية قابلة للتشغيل والفعالية.

لكن، في المنطقة العربية، ثمة ضعف في العديد من ركائز الإدارة المالية العامة، مثل إدارة الأصول والإلتزامات، والمحاسبة والتقرير، والتدقيق الخارجي ومراجعة الحسابات. وتنطوي بعض الركائز على فجوات في عدد قليل من مؤشرات الأداء، بما في ذلك موثوقية الميزانية، وشفافية المالية العامة، والميزنة المالية القائمة على السياسات. وتتركز مَواطن الضعف الخاصة بالبلدان الشديدة التعرُّض للمخاطر على ضوابط الدفع وعدم كفاية آليات الشراء.

وقد بُذلت بعض الجهود لاستخدام الإدارة المالية العامة لتعزيز الإنفاق الاجتماعي الذي يدعم النمو الشامل، من خلال الميزنة المراعية لمنظور المساواة بين الجنسين التي تسعى إلى إدراج شواغل المساواة بين الجنسَين في قرارات السياسات العامة وتنفيذها. غير أن أوجه القصور في الإدارة المالية العامة لا تزال قائمة، وهي تترافق مع تكاليف لا تستطيع المنطقة العربية تحمُّلها من حيث كفاءة الإنفاق والإنصاف والفعالية.



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

توصيات في السياسات العامة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة

1.

إعادة ترتيب أولويات الميزانيات العامة وتوجيه المخصصات إلى مجالات السياسات الاجتماعية الحاسمة. في الكثير من الحالات، سينطوي اتباع مزيج متوازن من النفقات على تحقيق توجيه أفضل للنفقات على الحماية الاجتماعية، وزيادة التحويلات العامة إلى القضايا المدرجة حالياً على هامش الميزانيات العامة. ومن الأمثلة على ذلك زيادة القدرات بين الشباب وجهود البحث والتطوير.

2.

تعزيز فعالية الإنفاق الاجتماعي من خلال إعطاء المزيد من المخصصات للاستثمارات الاجتماعية ذات الآثار الإيجابية الطويلة الأجل على التنمية البشرية والنمو الاقتصادي. وتحسين جودة واستدامة الخدمات العامة والهياكل الأساسية قد يحفز قدرة الصعود الاجتماعي لدى الأفراد. وينبغي أن يستند ذلك إلى رصد النفقات الاجتماعية القائم على الأدلة، وتقييم أثر السياسات، وتقدير الآثار المضاعفة للإنفاق الاجتماعي على النمو الاقتصادي.

3.

تحسين رصد الإنفاق الاجتماعي في جميع المجالات التي تدعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة دعماً مباشراً، بما في ذلك من خلال تطبيق أداة مرصد الإنفاق الاجتماعي. يتجاوز مرصد الإنفاق الاجتماعي التركيز التقليدي على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، لأنه يقدم صورة أكثر شمولاً مع أكثر من 50 مؤشراً تتسق مع أهداف التنمية المستدامة في سبعة أبعاد: التعليم؛ والصحة والتغذية؛ والسكن، والاتصال والمرافق المجتمعيّة ؛ والتدخلات في سوق العمل وإيجاد فرص العمل؛ والحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع؛ والفن والثقافة والرياضة؛ وحماية البيئة. ويمكن أن يكون مرصد الإنفاق الاجتماعي أداة مفيدة لتتبُّع النفقات المتعلقة بميزنة المناخ وتتبُّع المساواة بين الجنسَين.

4.

القيام باستثمارات "ذكية" لتعزيز الإنصاف. يتعين على الحكومات أن تخصص موارد للخدمات التي تستخدمها في الأغلب الفئات السكانية الفقيرة والضعيفة، مثل الأطفال والنساء وكبار السن وذوي الإعاقة. ولا تنحصر أهمية هذا الإجراء في تحسين النتائج الإنمائية، بل أيضاً في إعمال حقوق الإنسان ودعم العدالة الاجتماعية. ولا يتعلق الأمر بالإنفاق فحسب، فلا بد من تحسين البيانات الدقيقة عن المستفيدين من الإنفاق العام من أجل إجراء تحليل أفضل للإنصاف. ويتعين كذلك على الحكومات حماية وتوسيع نطاق الدعم عبر قطاعات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، مع التأكد من أن جائحة كوفيد-19 لا تفاقم إشكاليات التوازن بين القطاعات الاجتماعية، ما قد يتطلب إعادة توجيه الموارد من قطاعات أخرى، و/أو حشد الإيرادات.

5.

تقييم كفاءة الإنفاق الاجتماعي العام لخفض الهدر إلى الحد الأدنى، وتحسين الاستثمار في أولويات التنمية، وتعزيز الاستدامة المالية. في حال حققت الدول العربية كفاءة أعلى لتبلغ مستوى المعايير العالمية، يمكنها أن تنفق الحصة نفسها من الناتج المحلي الإجمالي لكي تحقق مكاسب أكبر في مجال التنمية البشرية أو توجه الوفورات إلى أولويات أخرى. وينبغي لنُظُم البيانات المحسنة أن تبين النفقات على مستويات المدخلات والمخرجات، لأن فهم كليهما أمر بالغ الأهمية لاتخاذ القرارات القائمة على الأدلة.

6.

التأكيد على زيادة الكفاءة في الإدارة المالية العامة لتحسين الاستدامة المالية وتقديم خدمات عامة جيدة وشاملة. وهذا يستدعي توجيه الإنفاق العام إلى المجالات الاستراتيجية ذات الأثر التحويلي، والتقييم الدوري للبرامج الاجتماعية العامة لتحديد مجالات التحسين عبر الوزارات. كما يدعو إلى تحديث نظام التحويل العام لضمان تقديم خدمات تتسم بالشفافية والكفاءة والجودة، واستهداف أفضل للفئات السكانية الضعيفة.

7.

تحسين تعبئة الإيرادات المحلية من خلال زيادة تحصيل الضرائب، وإعادة تقييم القاعدة الضريبية، وتعزيز الإنصاف الضريبي والطابع التصاعدي للضرائب، ومعالجة أوجه عدم الكفاءة الضريبية، ومراقبة التدفقات المالية غير المشروعة. ينبغي أن تنطوي زيادة تحصيل الضرائب على إقرار الإصلاحات الضريبية والاستثمار في الخدمات العامة ذات الجودة التي توحي بالثقة وتخلق تقبلًا بين دافعي الضرائب. ومن المهم إعادة النظر في السياسة الضريبية في المنطقة العربية نظراً إلى حجم تسرُّب الإيرادات الضريبية وتجاوزاتها، مثل التهرُّب الضريبي والتلاعب بالفواتير التجارية والتجنُّب الضريبي.

8.

وضع أطر مالية موثوقة على المدى المتوسط، للإيرادات والنفقات. ينبغي لهذه الأطر أن تنظر في الاحتياجات اللازمة لزيادة الاقتراض القائم أو السعي إلى اقتراض جديد لتمويل أهداف التنمية المستدامة وتعزيز النمو الاقتصادي. فتحقيق الاستقرار في نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي على المدى المتوسط، وتخصيص حيّز مالي إضافي للنفقات الاجتماعية مثل خدمات الصحة والتعليم والإسكان وغير ذلك، قد يدفع نحو تعزيز النمو في ظل سياسة نقدية مؤاتية. على سبيل المثال، من حيث القيمة التراكمية (بين عامي 2022 و2030)، يمكن لتونس زيادة مستوى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 3.2 في المائة فوق خط الأساس المتوقع. ويمكن لمثل هذه الاستراتيجية أن تضمن القدرة على تحمل الديون وزيادة الناتج، مع بناء رأس المال البشري. فالميزنة على المدى المتوسط هي ترتيب مؤسسي هام لتعزيز فعالية تخصيص الميزانية. وبالنسبة للبلدان التي تقف على شفا ديون لا يمكن تحملها، قد يساعد إنشاء منتدى متعدد الأطراف للديون السيادية على دفع الدائنين والمدينين نحو تخفيف عبء الديون الذي يعزز تمويل أهداف التنمية المستدامة.

9.

تفعيل أدوات مبتكرة لتخفيف أعباء الديون، مثل مقايضة الديون المتعلقة بالمناخ وأهداف التنمية المستدامة، لتحسين تمويل المنافع العامة. توفر المقايضات فرصاً كبيرة لتخفيف الضغوط المتزايدة على المالية العامة، وتوسيع الحيز المالي، والإفراج عن الأموال لتحقيق أهداف اجتماعية وبيئية. وتنشئ مبادرة الإسكوا لمقايضة الديون مقابل العمل وأهداف التنمية المستدامة بشأن مبادلة الديون بين المانحين أداة مقايضة ديون من الجيل التالي، تأخذ في الاعتبار قابلية زيادة مبلغ المقايضة ودعم المانحين ومؤشرات الأداء الرئيسية لتحقيق أقصى قدر من التأثير. يوفر مركز التمويل المستدام التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (SFH) الدعم الفني لتطوير حلول الديون المرتبطة بالتزامات ومؤشرات أهداف التنمية المستدامة المحدَّدة مثل السندات المواضيعية ومقايضات الديون مقابل الحفاظ على الطبيعة.

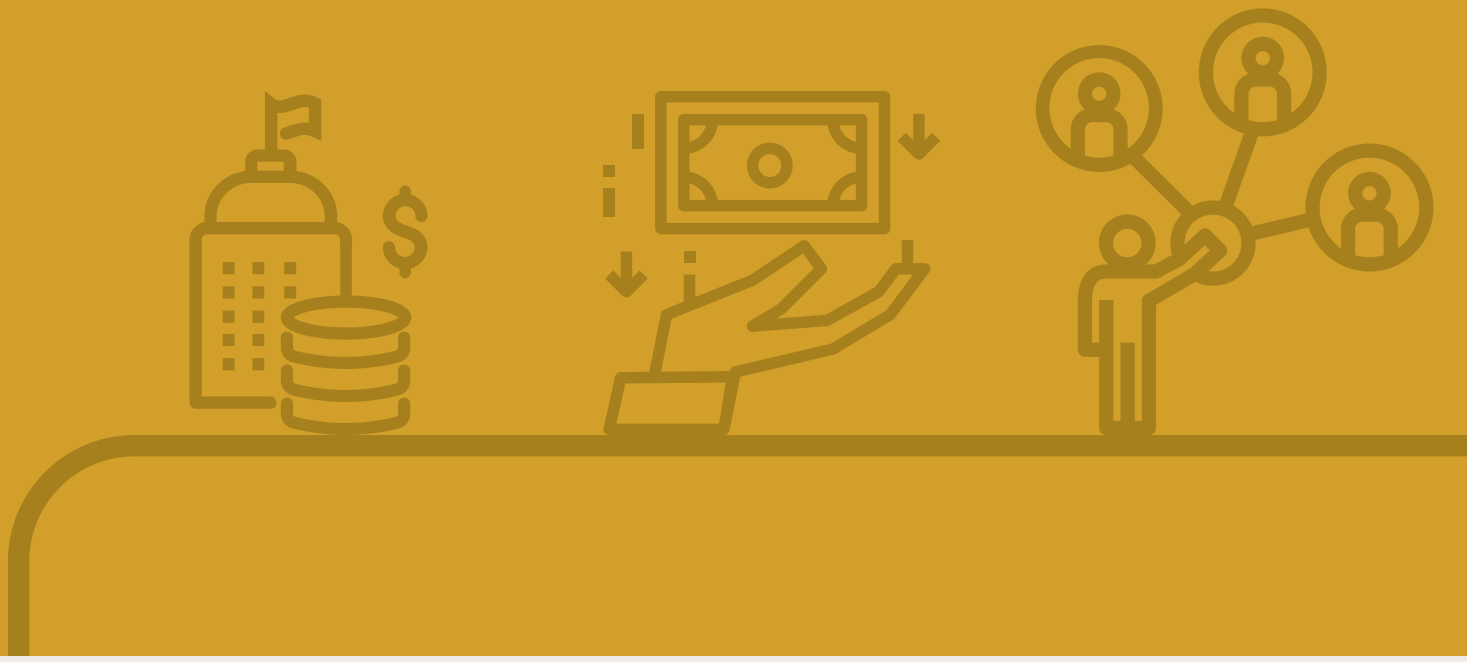
10.

قد تساعد البلدان المتقدمة النمو في سد فجوة عدم المساواة في الحوافز المالية بينها وبين البلدان النامية. وهذا يتطلب الوفاء بالتزامات المساعدة الإنمائية الرسمية لتمويل أهداف التنمية المستدامة والمساهمة في تعافٍ عالمي شامل. ويطرح اقتراح آخر للدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي، وهو تحويل حقوق السحب الخاصة غير المستخدَمة من البلدان المتقدمة إلى البلدان النامية، بما في ذلك الدول العربية، على أساس مؤشرات الضعف والعجز المالي التي تعوق الانتعاش. يُعدُّ صندوق الصمود والاستدامة التابع لصندوق النقد الدولي، والذي أنشئ في عام 2021، إحدى هذه الآليات لإعادة توجيه حقوق السحب الخاصة غير المستخدَمة. ومع ذلك، ليس صندوق الصمود والاستدامة كافياً لامتصاص الحجم الكبير من حقوق السحب الخاصة غير المستخدَمة. يمكن لبنوك التنمية المتعدّدة الأطراف والمؤسسات النقدية الإقليمية التي جرى وصفها لأصحاب حقوق السحب الخاصة، أن تؤدي دوراً مهماً في إعادة تدوير حقوق السحب الخاصة لدعم تمويل البلدان الضعيفة والمحتاجة في المنطقة.

11.

وضع خارطة طريق مصمَّمة بعناية لإصلاح الإدارة المالية العامة ومعالجة التحديات الرئيسية في الإدارة المالية العامة. تنطوي خارطة الطريق على اعتماد تسلسل محدَّد للإصلاحات بحيث تأخذ في الاعتبار مَواطن القوة والضعف في النُظُم والموارد والقدرات القائمة. وينبغي إعطاء الأولوية للاختناقات الكبيرة في نظام الإدارة المالية العامة. وينبغي أن تبدأ الإصلاحات بوظائف أساسية للامتثال المالي، والرقابة المالية، وموثوقية الميزانية، لأن هذه الوظائف ترسي الأساس لجميع الوظائف الأخرى للإدارة المالية العامة، وتمكن من إجراء إصلاحات في السياسات في المستقبل. وعلى الرغم من الاختلافات السياقية، ينبغي أن تستهدف الإصلاحات عموماً إدارة الاستثمارات في القطاعات الاجتماعية، وتنفيذ الميزانية، والشفافية، وآليات الرقابة والمساءلة.

©xavierarnau/E+ via Getty Images



الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

UNDP
شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

يونيسف

22-00925