مرصد الإنفاق الاجتماعي للأردن

نحو إنفاق اجتماعي عام أكثر إنصافاً وكفاءةً وفعاليةً

ما هو مرصد الإنفاق الاجتماعي؟

مرصد الإنفاق الاجتماعي للأردن، الذي طوّرته لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بالشراكة مع نظرائها الأردنيين ، هو أداة يُسترشَد بها في تحديد خيارات تخصيص الميزانية والإنفاق الذكي لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وإطار مرصد الإنفاق الاجتماعي، المتوائم مع أهداف التنمية المستدامة، يصنّف النفقات الاجتماعية في سبعة أبعاد واسعة النطاق. ومؤشّرات المرصد في كلّ بعد من الأبعاد مصمَّمة لتحديد الغرض من الإنفاق والسكان المستفيدين الرئيسيّين منه.

المنافع الأساسية لمرصد الإنفاق الاجتماعي:

- تحسين عملية رصد الإنفاق الاجتماعي وإدارته من خلال تقييم مدى إنصاف البرامج الاجتماعية وكفاءتها وفعاليتها.
- المساعدة في توفير الموارد وتخصيصها للقطاعات الأكثر حاجةً، وبالتالي في تعزيز الاستدامة المالية الكليّة.
- تسجيل أولويات التنمية الاجتماعية للحكومة من أجل مواءمتها مع أهداف التنمية المستدامة، وتوجيه التدخلات المنفّذة في مجال السياسات الاجتماعية نحو تحقيق النمو الشامل والتنمية البشرية.

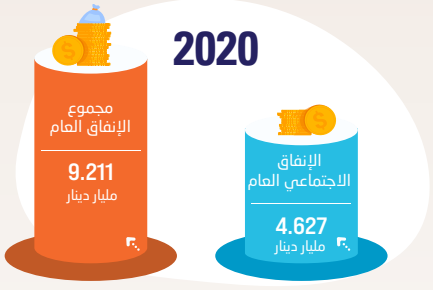
ما مقدار الإنفاق الاجتماعي للأردن على مجالات السياسة الاجتماعية ؟

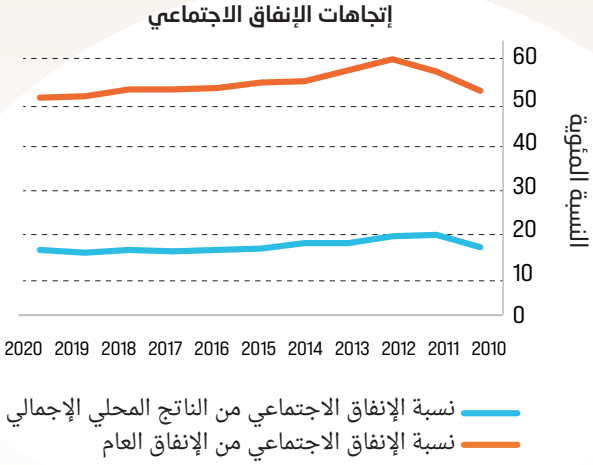
في عام 2020، بلغ الإنفاق الاجتماعي العام في الأردن 4.627 مليار دينار، أو 50 في المائة من إجمالي الميزانية و15 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

في الفترة بين عامَي 2012 و2020:

- انخفضت نسبة الإنفاق الاجتماعي من الميزانية من 59 في المائة إلى 50 في المائة.
- انخفضت نسبة الإنفاق الاجتماعي من الناتج المحلي الإجمالي من 18 في المائة إلى 15 في المائة.

عند دراسة الإنفاق بحسب الأبعاد المختلفة لإطار مرصد الإنفاق الاجتماعي، يتبيّن أنّ الحماية الاجتماعية والدعم ومساعدة المَزارع





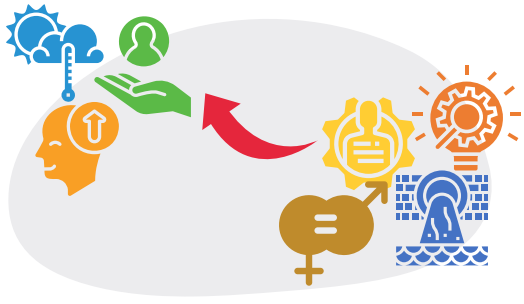
تنال الحصة الكبرى من إجمالي الإنفاق العام، حيث بلغت 23 في المائة في عام 2020. ومع ذلك، تعكس هذه الأرقام تراجعاً قدره عشر نقاط مئوية مقارنةً بعام 2012. ويشكل الإنفاق على بعدَي "التعليم" و"الصحة والتغذية" نسبة كبيرة من الميزانية أيضاً، إذ بلغ 12 في المائة و9 في المائة من الإنفاق العام على التوالي في عام 2020.

ويعزى الانخفاض في الإنفاق الاجتماعي العام منذ عام 2012 إلى خفض الإعانات وغيرها من أشكال الدعم المقدَّمة للمَزارع، والتي مثلت 14.8 في المائة من الميزانية في عام 2012 مقابل 1.4 في المائة فقط في عام 2020. وقد انخفض الدعم المقدّم في مجالَي المواد الغذائية والطاقة انخفاضاً كبيراً منذ أن نفّذت الحكومة إصلاحات لوقفه تدريجياً ولتعزيز برنامج التحويلات النقدية ضمن نظام الضمان الاجتماعي، والذي ارتفعت نسبته من الميزانية إلى 2.6 في المائة في عام 2020، مقابل 1.5 في المائة في عام 2012.

ويشكّل الإنفاق على المجالات الحاسمة التي تحسّن قدرات الشباب، مثل "التدخلات في سوق العمل وبرامج إيجاد فرص عمل"، وأيضاً "الفنون والثقافة والرياضة"، وعلى المجالات التي تبني القدرة على التكيف مع تغيّر المناخ مثل "حماية البيئة"، أقل من 2 في المائة من الميزانية العامة.

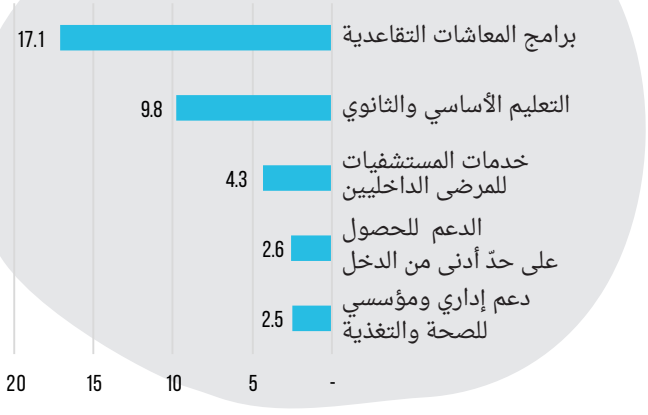
وتستحوذ نظم معاشات التقاعد على النسبة الكبرى من النفقات، حيث تبلغ حوالي 17 في المائة من الميزانية. ويشكّل التعليم الأساسي والتعليم الثانوي، مجتمعَين، وخدمات الاستشفاء المقدّمة للمرضى الداخليين، حوالي 10 في المائة و4 في المائة من الإنفاق على التوالي. وشكّلت برامج المساعدة الاجتماعية مثل برامج التحويلات النقدية وبرامج مكافحة الفقر 2.6 في المائة من نفقات الميزانية في عام 2020.

وتشمل المجالات التي يبلغ الاستثمار فيها مستويات منخفضة جداً برامج تنمية الأطفال في مرحلة الطفولة المبكرة، والبحث والتطوير، والتدريب لتعزيز المهارات، ودعم الفنانين والرياضيين والمرافق الرياضية، وإدارة مياه الصرف الصحي والمرافق الصحية، والبرامج الرامية إلى تحقيق المساواة بين الجنسين. ويمكن تخصيص نفقات إضافية لهذه المجالات لتحسين رأس المال البشري، والقدرة على الصمود أمام تغيُّر المناخ، والنمو الشامل، والتنمية البشرية.



أهم خمسة مجالات من الإنفاق الاجتماعي (2020)

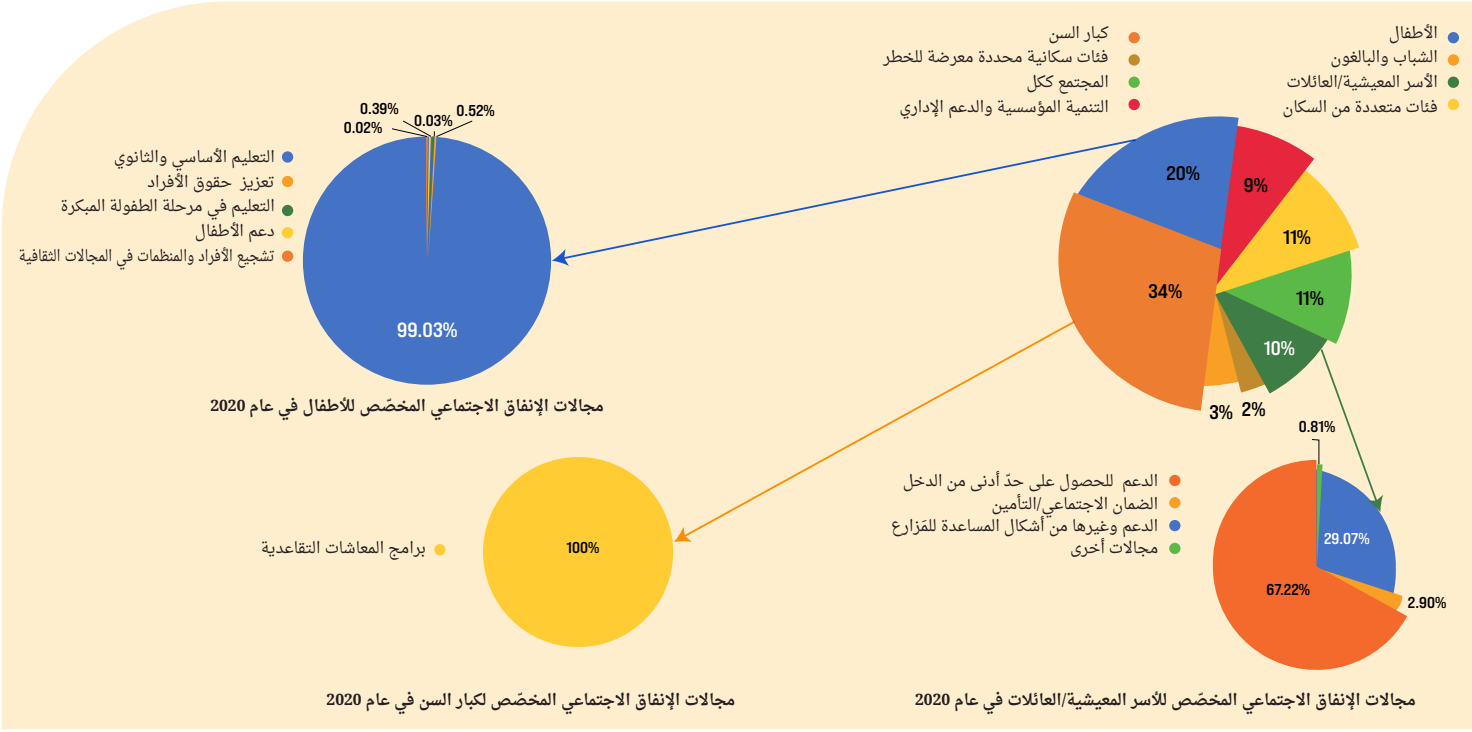
(النسبة من مخصّصات الميزانية)



كيف تخصَّص النفقات من خلال البرامج الاجتماعية؟

في عام 2020:

- جرى تخصيص أكثر من ثلث النفقات الاجتماعية (34 في المائة) للمعاشات التقاعدية لكبار السن، وحوالي 20 في المائة لبرامج دعم الطفولة، و10 في المائة لبرامج دعم الأسر المعيشية والعائلات.
- كانت المعاشات التقاعدية المصدر الوحيد للاستحقاقات المقدَّمة لكبار السن. وفي الأردن، مستويات الإنفاق على المعاشات التقاعدية هي الأعلى في المنطقة العربية.
- لم يخصَّص إلّا 2 في المائة من الإنفاق الاجتماعي العام للفئات السكانية المعرّضة للخطر مثل الأشخاص المهمّشين أو المعرضين لخطر الاستبعاد الاجتماعي، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمرضى.
- في المقابل، استفادت برامج دعم الطفولة من 99 في المائة من الإنفاق المخصّص للتعليم، وذلك من خلال دعم برامج التعليم الأساسي والثانوي. ولم يشكّل الإنفاق على تنمية الطفولة المبكرة سوى 0.4 في المائة تقريباً من مجموع الإنفاق المخصّص للتعليم. واستفاد الأطفال أيضاً من أشكال أخرى من الدعم، مثل إنشاء وتجهيز مراكز لحماية ورعاية الأطفال، ووضع برامج لرعايتهم.
- كانت برامج المساعدة الاجتماعية، بما في ذلك شبكة الأمان الاجتماعي وبرامج مكافحة الفقر والتنمية المحلية، مصدراً لأكثر من ثلثَي الإنفاق المخصّص للأسر المعيشية، وحصلت هذه الفئة على نسبة 30 في المائة إضافية من خلال الإعانات المقدّمة لها.
- استفادت الأسر المعيشية أيضاً من برامج دعم الإسكان وبرامج الضمان الاجتماعي والتأمين، ومن برامج محدّدة تدعم الأسر، مثل تلك التي تقدّم خدمات لحماية الأسر في المناطق الريفية. غير أنّ جميع هذه البرامج بقيت على هامش الميزانية العامة.



ما مدى كفاءة الإنفاق في الأردن؟ وما هي الفوائد المحتملة لتعزيز الكفاءة؟

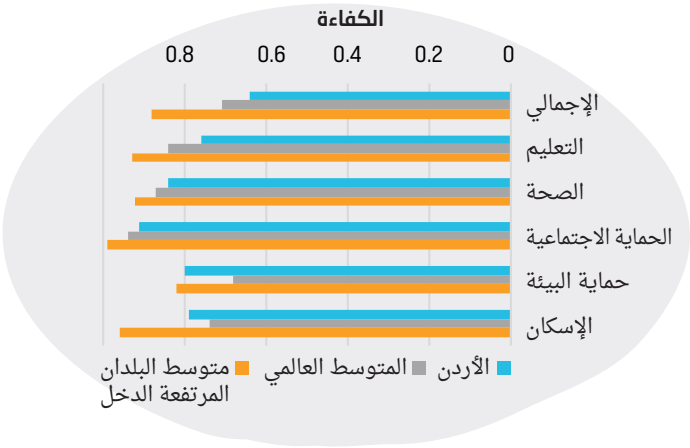
درجات الكفاءة تقيّم أداء الإنفاق الاجتماعي على الإنجازات في مجالات التنمية الرئيسية، مثل التنمية البشرية، كما تبيّنه الدرجة المحقّقة في دليل التنمية البشرية معدّلاً بعامل عدم المساواة في الأردن.

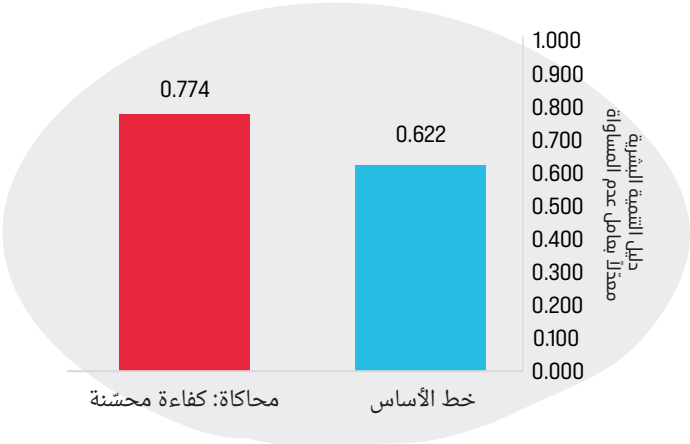
ويبلغ إجمالي درجة كفاءة الإنفاق الاجتماعي في الأردن 0.64، على مقياس يتراوح بين 0 و1. ويبلغ المتوسّط العالمي درجة 0.71، علماً أنّ المتوسط في البلدان المرتفعة الدخل يبلغ درجة 0.88، مما يشير إلى توفّر مجال واسع في الأردن لتحسين كفاءة إنفاقه الاجتماعي.

وهناك فرص كبيرة لتحسين أداء الإنفاق على التعليم والصحة والحماية الاجتماعية، لأن درجات الكفاءة في هذه المجالات هي أبعد ما تكون عن المتوسطات العالمية. وفي مجال حماية البيئة والإسكان، يحقق الأردن أداءً جيداً مقارنة ببقية بلدان العالم.

ترتبط مؤشرات الحوكمة ارتباطاً وثيقاً بالكفاءة، مما يشير إلى أنّ كلاً من تحسين شفافية المالية العامة ودقّتها، وتحسين وضع الميزانيات ورصد استخدام الموارد، ووضع سياسات تصبّ في صالح السكان المعرضين للخطر، يمكن أن يؤدي إلى تحسين النتائج دون أن تترتّب عن ذلك نفقات إضافية.

ومن خلال تحسين كفاءة الإنفاق الاجتماعي لتصل درجتها إلى متوسط درجة كفاءة البلدان المرتفعة الدخل، يمكن للأردن رفع درجته بحسب دليل التنمية البشرية معدّلاً بعامل عدم المساواة من 0.622 إلى 0.774، ورفع ترتيبه بحسب هذا الدليل من المرتبة 72 إلى المرتبة 38 من بين 152 بلداً.





كذلك، يمكن أن يؤدّي تحسين الكفاءة إلى ادّخار 1.1 مليار دينار أردني في شكل نفقات اجتماعية مخفّضة. ويمكن تخصيص هذه الوفورات لتلبية أولويات وطنية رئيسية أخرى أو أولويات التنمية الاجتماعية غير الملبّاة كما يجب.

مرصد الإنفاق الاجتماعي كأداة لتحسين إنصاف الميزانيّة وكفاءتها وفعاليتها

كيف يمكن لمرصد الإنفاق الاجتماعي دعم عملية الميزَنة على نحوٍ يحسّن استهداف السكان المحتاجين؟

إنّ تخصيص بنود من الميزانية للسكان المحتاجين أمرٌ أساسي لتحسين كفاءة النفقات الاجتماعية وفعاليتها، بما في ذلك في أوقات الطوارئ مثل جائحة كوفيد-19، أو الحرب في أوكرانيا، أو الكوارث المناخية. ويعتمد الأردن مفهوم الميزنة الهادفة إلى تحقيق النتائج منذ عام 2002. غير أنّ تخصيص النفقات للسكان المحتاجين والخدمات غير المستثمَر فيها بشكل كافٍ لا يزال صعباً، وذلك بفعل عدم وجود إطار واضح للاستهداف وتخصيص بنود الميزانية. ويمكن لمرصد الإنفاق الاجتماعي، من خلال إطار واضح للاستهداف، أن يدعم تحسين تخصيص بنود الميزانية للسكان المحتاجين والتعجيل في تحسين فعالية الميزنة الهادفة إلى تحقيق النتائج.

كيف يمكن لمرصد الإنفاق الاجتماعي دعم عملية الميزَنة من أجل تحقيق إنفاق اجتماعي عام أكثر إنصافاً؟

يكتسب تحقيق التوازن في عملية تخصيص الموارد دوراً مهماً لتحسين الإنصاف في النتائج. ويساعد مرصد الإنفاق الاجتماعي في رصد وتقييم تدفق الموارد إلى الأشخاص والخدمات على الصعيد الوطني، وهو ما يمكن القيام به على المستويات المحلية إذا توفرت البيانات اللازمة. ويمكن أن تساعد إعادة ترتيب أولويات الموارد في تحسين النتائج في المجالات التي لم يُستثمَر فيها بشكل كافٍ، وأن تساعد بالتالي في زيادة الإنصاف.

كيف يمكن لمرصد الإنفاق الاجتماعي دعم عملية الميزَنة من أجل تحسين كفاءة الإنفاق الاجتماعي؟

يساعد مرصد الإنفاق الاجتماعي في تتبّع الكفاءة من خلال ربط النفقات بالنتائج. وهو يمكّن من تقييم أداء الإنفاق على أساس معايير مرجعية، ويُسترشَد به في تنفيذ إصلاحات على مستوى السياسات التي تعيد توجيه الموارد إلى المجالات الاجتماعية غير المستثمَر فيها بما يكفي. ويمكن للمرصد أيضاً دعم توحيد البرامج لتندرج ضمن عدة وزارات تنفيذية.

كيف يمكن لمرصد الإنفاق الاجتماعي إحداث تغيير جذري في عملية تخصيص الميزانية؟

يوفّر مرصد الإنفاق الاجتماعي بيانات مفصَّلة ومصنّفة في عدة مجالات حاسمة من مجالات تتبّع الميزانية، بما في ذلك وضع ميزانيات مراعية لقضايا المساواة بين الجنسين والإنفاق على الأنشطة المتعلقة بالحد من تغيّر المناخ. وعليه، يمكن للمرصد المساعدة في توجيه الإنفاق على نحو يتيح الاستثمار في رأس المال البشري، وزيادة الإنتاجية، وتصحيح أوجه عدم المساواة. ويتيح المرصد تقييم أداء الإنفاق، فيساعد بذلك في تحديد المجالات التي يتعيّن إصلاحها من أجل تحقيق أهداف التنمية على نحو يتواءم مع الأهداف المالية الكليّة.