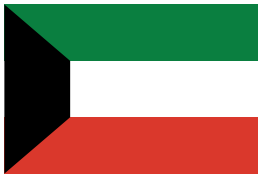
الإنفاق الاجتماعي وكفاءة الإنفاق والاستدامة المالية

استراتيجيات لإعادة التوازن إلى ميزانية الكويت

موجز تنفيذي



E/ESCWA/CL3.SEP/2024/TP.4/Summary

يواجه الاقتصاد الكويتي، الذي يعتمد في الغالب على الموارد الطبيعية، تحديات مستمرة في تحقيق الاستدامة المالية والتنويع الاقتصادي. وحقق الاقتصاد الكويتي انتعاشاً بعد جائحة كوفيد-19، إلا أنه يبقى عرضة للتأثّر بالصدمات العالمية وتقلبات أسعار النفط نتيجة لبطء وتيرة التنويع، وانخفاض إسهام الإيرادات غير النفطية في الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي، وكثرة الاعتماد على عائدات النفط. ولضمان الاستدامة المالية وتحسين نوعية حياة المواطنين وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، على الكويت تحسين الاستفادة من الإنفاق العام وتعزيز كفاءته، ومواءمة الإنفاق الاجتماعي مع أولويات التنمية الوطنية وأهداف التنمية المستدامة. ويستعرض تقرير «الإنفاق الاجتماعي وكفاءة الإنفاق والاستدامة المالية: استراتيجيات لإعادة التوازن إلى ميزانية الكويت» هذه القضايا ضمن إطار عمل مرصد الإنفاق الاجتماعي، كما أنّه يخلص إلى توصيات قابلة للتنفيذ.

اتجاهات هشة في مجالي الاقتصاد الكلي والمالية العامة

يعتمد نمو الناتج المحلي الإجمالي للكويت اعتماداً كبيراً على عائدات النفط، التي شكّلت نسبة 91 في المائة من الإيرادات الحكومية في عام 2023. وأثّرت التقلبات في أسعار النفط إلى حد بعيد على أرصدة المالية العامة، لتسفر عن عجز في معظم السنوات منذ عام 2015. أما الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي، فارتفع بنسبة 47 في المائة في العقد الماضي، إلا أن مساهمة الإيرادات غير النفطية لا تزال محدودة، إذ سجّلت 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي في عام 2023. وقد ترك هذا الاعتماد على عائدات النفط الاقتصاد عرضة للتأثّر بالصدمات الخارجية، وهو ما يؤكد الحاجة الملحة إلى إصلاحات هيكلية لتنويع مصادر الإيرادات وتحقيق الاستقرار في أرصدة المالية العامة.

وتُبيّن الاتجاهات التاريخية شدة تأثر استقرار المالية العامة بتقلبات أسعار النفط. فعلى سبيل المثال، أظهرت أرصدة المالية العامة فائضاً بنسبة 31 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في فترات ارتفاع أسعار النفط، بما في ذلك في عام 2011. أمّا في فترات الركود، كما في عام 2020، ونتيجة لجائحة كوفيد-19 وانخفاض أسعار النفط، فتفاقم العجز ليناهز 31.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وهذه التقلبات دليل على الطبيعة الدورية للأداء المالي للكويت، الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بأسواق الطاقة العالمية. فلا بدّ من وضع إطار مالي مستدام كفيل بدرء هذه المخاطر وتحقيق استقرار اقتصادي على المدى البعيد.

اتجاهات غير مستدامة في الإنفاق العام

أنفقت الدولة تاريخياً نسبة من ناتجها المحلي الإجمالي فاقت المتوسط العالمي. وعلى سبيل المثال، يتجاوز الإنفاق العام في الكويت، الذي بلغ 50 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2023، المتوسط العالمي البالغ 37 في المائة ومتوسط البلدان المرتفعة الدخل، البالغ 41 في المائة. ويُخصَّص معظم هذا الإنفاق للنفقات الجارية، التي بلغت حصّتها 93 في المائة في عام 2024/2023، بما في ذلك تسديد تعويضات الموظفين وشراء السلع والخدمات، ما يترك موارد محدودة للاستثمارات الرأسمالية. وفي عام 2017/2016، وصلت حصة إجمالي النفقات الجارية إلى 87.5 في المائة، وهو ارتفاع غير مستدام يحد من قدرة الحكومة على تمويل مشاريع التنمية التي تسهم في توفير الأصول والوظائف وفي تحسين جودة حياة المواطنين.

كفاءة الإنفاق العام

تتميز الكويت بإنفاق عام سخي، لكنّه أقل كفاءة مقارنة بالكثير من البلدان الأخرى. وعلى الصعيد العالمي، ترتبط فاعلية الإنفاق العام بتحقيق نتائج أفضل على مؤشر أهداف التنمية المستدامة، الذي يقيس التقدم الذي تحرزه البلدان على صعيد مؤشرات أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر. ويكشف أداء الإنفاق العام في الكويت على مؤشر أهداف التنمية المستدامة عن درجة كفاءة تبلغ 0.54، على مقياس من 0 إلى 1، أي أن الدولة بالكاد تجاوزت حد الوسط من حيث الكفاءة في الإنفاق العام. وهذه الدرجة أقل بكثير من المتوسط العالمي البالغ 0.74 ومتوسط البلدان المرتفعة الدخل البالغ 0.85. وينطوي انخفاض كفاءة الإنفاق العام على هدر كبير في الموارد العامة. ومن شأن تقريب درجة الكفاءة من مستوى المتوسط العالمي أن يوفّر نحو 6.8 مليار دينار كويتي، أي ما يعادل 27 في المائة من ميزانية الإنفاق العام لعام 2024/2023. ويمكن إعادة توجيه هذه الوفورات إلى قطاعات حيوية، بما في ذلك التعليم والرعاية الصحية والبنية التحتية، لدفع عجلة التنمية المستدامة.

فاعلية الإنفاق العام

الإنفاق العام في الكويت هو من الأقل تأثيراً بين دول مجلس التعاون الخليجي من حيث تحقيق أهداف التنمية المستدامة، إذ إنّ معظم هذه الدول تحقّق نتائج أفضل على مؤشر التنمية البشرية بإنفاق أقل مقارنة بالكويت. وبينما تنفق الدولة أكثر من معظم دول مجلس التعاون الخليجي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، تحقق درجات أقل على مؤشر التنمية البشرية مقارنة بنظيراتها مثل قطر والإمارات العربية المتحدة. وعلى الصعيد العالمي، حققت حوالي 22 في المائة من البلدان (أي 41 بلداً من أصل 184 بلداً في العينة) نتائج أفضل في مجال التنمية البشرية مع إنفاق أقل مقارنة بالكويت. فيظهر هذا التباين أوجه قصور في تخصيص الإنفاق واستخدامه، كما أنه يبرز الحاجة إلى إصلاحات شاملة تحسّن استخدام الموارد والنتائج الإنمائية. بلغت درجة الكويت 0.432 على دليل تحديات التنمية الصادر عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، الذي يُقاس بالتحديات في إنجازات التنمية البشرية المعدّلة بحسب الجودة وفي الاستدامة البيئية والحوكمة. والواقع أن هذه الدرجة المرتفعة التي سجلتها الكويت، وتتجاوز المتوسط العالمي البالغ 0.425 ومتوسط البلدان المرتفعة الدخل البالغ 0.277، تدل على أنّ الدولة تواجه تحديات إنمائية أكثر خطورة. ولتواكب البلدان المرتفعة الدخل، لا بدّ للكويت من أن تراقب الإنفاق الاجتماعي العام والإنفاق العام الإجمالي وتقيّم جودتهما لضمان تحقيق تنمية شاملة ومستدامة.

تحديات رئيسة في الإنفاق الاجتماعي

ناهز الإنفاق الاجتماعي العام في الكويت نحو 9.84 مليار دينار كويتي في عام 2023/2022، وذلك مع أخذ الأبعاد السبعة لمرصد الإنفاق الاجتماعي في الاعتبار. ويمثّل هذا الإنفاق 44 في المائة من إجمالي الميزانية العامة في عام 2023/2022، وهو ما يعادل النسبة المسجلة في عام 2019/2018. أما الإنفاق الاجتماعي الحقيقي للفرد، فانخفض بنحو 12 في المائة مقارنة بعام 2019/2018.

الأداء التعليمي دون المستوى الأمثل

خصصت الكويت 12 في المائة من ميزانيتها للتعليم، متجاوزة المتوسط العالمي، إلا أنّ نتائج التحصيل العلمي فيها لا تزال دون المستوى الأمثل. وتظهر النتائج الأخيرة للاتجاهات الدولية في دراسة الرياضيات والعلوم أنّ الطلاب الكويتيين حصلوا على درجة 383، أي أقل من المتوسط العالمي البالغ 449 بكثير، وهو ما يؤكد ضرورة تحسين جودة التعليم. والواقع أنّ الإنفاق في قطاع التعليم يغطي بشكل أساسي التكاليف التشغيلية، مثل الرواتب والمرافق، مع تخصيص حد أدنى للاستثمار في البحث وتجديد المناهج والأدوات الرقمية. فلا بدّ من سد هذه الفجوات لبناء يد عاملة ماهرة قادرة على دعم جهود التنويع الاقتصادي.

الإنفاق الصحي غير قادر على التصدي للتحديات الصحية الناشئة

يتماشى إنفاق القطاع الصحي في الكويت مع المعايير الدولية. وهو يستقر عند نسبة تتراوح بين 11 و12 في المائة من الميزانية، ويغطّي في المقام الأول الخدمات المقدّمة للمرضى داخل المنشآت الصحيّة. مع ذلك، تسجل الكويت معدلات عالية من الأمراض غير المعدية، مثل السكري، التي تصيب ربع السكان. والنظام الغذائي غير الصحيّ ونمط الحياة الخامل والتلوّث عوامل تفاقمُ الطابع غير الصحي للحياة. والتركيز على الرعاية العلاجية بدلاً من التدابير الوقائية أحد أسباب أوجه القصور والتكلفة المرتفعة على المدى البعيد. فلا بدّ من أخذ تدابير صحية وقائية وتوزيع النفقات على نحو أفضل لمواجهة هذه التحديات الناشئة.

حماية اجتماعية وتدابير دعم غير فعّالة

تشكل برامج الحماية الاجتماعية، باستثناء المعاشات التقاعدية واستحقاقات التقاعد التي هي جزء من تعويضات الموظفين، نسبة 2 في المائة من الميزانية.

ويُخصَّص جزء كبير من الميزانية لبرامج الدعم، لا سيّما في مجال الطاقة. إلا أنّ الفئات ذات الدخل المرتفع تستفيد بشكل غير متناسب من هذا الدعم الشامل، ما يجعل هذه التدابير غير عادلة. وأُجريت إصلاحات لترشيد دعم الوقود، إلا أنّ بعض الثغرات لا تزال قائمة. ومن شأن تحسين الاستهداف أن يعزز الإنصاف ويحد من الضغوط المالية. وارتفاع تكلفة الدعم يبرز الحاجة إلى الترشيد والتدخلات الهادفة لتحقيق توازن بين المسؤولية المالية والعدالة الاجتماعية.

الكويت سخية في توفير التحويلات العامة الشاملة للمواطنين، بما في ذلك بدلات الزواج والسكن والعلاج الطبي في الخارج. إلا أنّ دراسات استقصائية للأسر المعيشية تكشف عن أوجه قصور بارزة في هذه التحويلات بسبب آليات الاستهداف التي تهدر الأموال العامة. فعلى سبيل المثال، تذهب نسبة 22 في المائة تقريباً من التحويلات الحكومية إلى أغنى 20 في المائة من الأسر المعيشية، بمتوسط دخل للأسرة المعيشية يزيد عن 6,000 دينار كويتي. فمن شأن ترشيد هذه التحويلات وإعطاء الأولويات للأسر المعيشية ذات الدخل المتوسط والمنخفض أن يوفّرا الكثير من الموارد، وأن يحسّنا الإنصاف والكفاءة المالية.

أوجه قصور خطيرة في تخصيص الموارد للخدمات الاجتماعية الأخرى

يبيّن مرصد الإنفاق الاجتماعي أنّ حصّة التعليم من الميزانية هي الأكبر بين القطاعات الاجتماعية السبعة، تليها الحماية الاجتماعية والإعانات والنفقات الصحية بفارق طفيف، وتشكل هذه الحصص مجتمعةً 36.4 في المائة من الميزانية، أي 83 في المائة من النفقات الاجتماعية. في المقابل، تواجه قطاعات السياسات الاجتماعية الأساسية الأخرى، مثل الإسكان والمرافق المجتمعية، والفنون والثقافة والرياضة، ودعم سوق العمل وإنشاء فرص عمل، وحماية البيئة، قصوراً كبيراً، وتشكل مجتمعةً 7.6 في المائة من الميزانية.

توصياتالسياسات

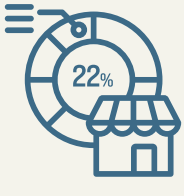
يدعو التقرير إلى اتخاذ إجراءات فورية وحاسمة في إدارة المالية العامة، إذ إنّ المجال لتطبيق الإصلاحات الضرورية يضيق سريعاً. فلا بدّ الإسراع في اتخاذ إجراءات لمواجهة التحديات الحالية وضمان استقرار المالية العامة على المدى البعيد. وهو يتضمن عشر توصيات لحماية السلامة المالية في الكويت والحفاظ على المنافع الاجتماعية للأجيال المقبلة، هي:

1. **تعزيز التنويع الاقتصادي ونمو الإيرادات غير النفطية.**

2. **تشجيع الإنفاق «الذكي» لزيادة كفاءة الإنفاق والحد من هدر الأموال العامة.**
3. **إصلاح برامج الدعم والتحويلات الشاملة.**
4. **تحقيق نمو اقتصادي شامل وقادر على الصمود.**

5. **إجراء إصلاحات في قطاع التعليم لتحسين جودة التعليم وزيادة رأس المال البشري.**
6. **تحسين نظام الرعاية الصحية لتصبح حياة السكّان صحيّة أكثر.**
7. **اعتماد الميزنة على أساس الأداء تدريجياً لزيادة فاعلية الإنفاق العام.**

8. **زيادة الانضباط والشفافية الماليّين.**
9. **الاستفادة من الأطر القائمة على البيانات لتحسين إدارة المالية العامة.**



10. **مواءمة الإنفاق مع أهداف التنمية المستدامة.**

من شأن اعتماد هذه التوصيات أن ينقل الكويت نحو اقتصاد أكثر إدماجاً وإنصافاً وقدرة على الصمود، يتماشى مع أولويات التنمية الوطنية وأهداف التنمية المستدامة. والإجراءات الاستراتيجية الفورية كفيلة بتحقيق الازدهار على المدى البعيد والحفاظ على الرفاهية الاجتماعية للأجيال المقبلة. والتوسّع في اعتماد إطار عمل مرصد الإنفاق الاجتماعي وإدماج الأدوات الرقمية المتقدمة عاملان محوريان في تحقيق هذه الأهداف. وتضمن الدولة، من خلال مواءمة سياسات المالية العامة مع أهداف التنمية المستدامة والتركيز على الكفاءة، أن يحقق الإنفاق العام نتائج تفيد جميع المواطنين.

يصدر هذا التقرير بعنوان « الإنفاق الاجتماعي وكفاءة الإنفاق والاستدامة المالية: استراتيجيات لإعادة التوازن إلى ميزانية الكويت» ليقدم تحليلاً نقدياً للإنفاق العام، ولحشد العائدات غير النفطية في الكويت. ويلتقط التقرير أوجه الافتقار إلى الكفاءة التي تهدد الاستدامة المالية، مبيناً أن التحديات التي تواجه تقدم اقتصاد الكويت وتوسيع حيزه المالي تشمل: شدة الاعتماد على الموارد الطبيعية، وبطء وتيرة التنويع الاقتصادي، وتراجع العائدات غير النفطية.

ويتطرق التقرير إلى الإطار المعني بإنشاء راصد النفقات الاجتماعية، وهو أداة مصممة لتقييم كفاءة وعدالة وفعالية الإنفاق الاجتماعي، والسبل المثلى للاستفادة من هذا الإنفاق. ويحدد التقرير أوجهاً رئيسية لعدم الكفاءة في تخصيص الموارد، مثل التحويلات النقدية العامة الشاملة للجميع، ويطرح استراتيجيات عملية لتخصيص الموارد على نحو أفضل. ويدعو التقرير الحكومة إلى الإسراع بتنفيذ إصلاحات من أجل الاستفادة، بأفضل وجه ممكن، من حشد الإيرادات غير النفطية، وتحسين الكفاءة في استخدام الموارد العامة، وصولاً إلى تأمين مستقبل البلد المالي، والحفاظ على التزاماته بالرفاه الاجتماعي.

2400752A