مؤسسة الملك خالد
KING KHALID FOUNDATION

الإعانات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية

تحليل مالي لأفق مضاعفة الأثر مقابل الصرف

ورقة سياسات

2021

سنعمل على تعزيز كفاءة الإنفاق بوضع ضوابط صارمة على آليات الاعتماد، بما يزيد الأثر المتحقق مقابل الصرف. وسيكون ذلك بتعزيز التوافق بين الأولويات الاستراتيجية وتوزيع الميزانيات

خادم الحرمين الشريفين
الملك سلمان بن عبدالعزيز آل سعود

الإعانات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية

تحليل مالي لأفق
مضاعفة الأثر مقابل الصرف

محتوى الإصدار

صفحة 4

مقدمة

صفحة 8

الإعانات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية

8 ما المقصود بالإعانات الاجتماعية؟

10 التحديات التشغيلية لتقديم الإعانات الاجتماعية

صفحة 16

العائد المالي من الإنفاق الاجتماعي

16 ما هو العائد المالي من الإنفاق الاجتماعي؟

20 العائد على الإنفاق الاجتماعي بالمملكة العربية السعودية

صفحة 24

دور الإنفاق الاجتماعي في التصدي للأزمات

24 نظرة عالمية على دور الإنفاق الاجتماعي في وقت الأزمات

28 إعداد الميزانية العامة للدولة في وقت الأزمة

30 دور الإنفاق الاجتماعي في التصدي لجائحة كورونا في المملكة

30 دور برنامج ساند في المحافظة على وظائف السعوديين المهددة أثناء الجائحة

32 مقارنة الاستجابة الاقتصادية لآثار الجائحة في المملكة مع بقية دول مجموعة العشرين

34 نظرة على تطور إعانات الضمان الاجتماعي خلال الأربعة عشر عاماً الماضية

36 نموذج حوكمة تعديل أسعار منتجات الطاقة والمياه

صفحة 38

التوصيات

1 مقدمة

ما المقصود بالحماية الاجتماعية؟

شاهد هنا

تهتم مؤسسة الملك خالد ببناء منظومة حماية اجتماعية متينة في المملكة العربية السعودية؛ لإيمانها بمردودها على تحقيق النمو الاقتصادي الشامل، وتوثيق أواصر الاستقرار الاجتماعي، وتحقيق العدالة والمساواة للفئات الأقل حظاً بالمجتمع.

ويعد الإنفاق الحكومي على الإعانات الاجتماعية والصحة والتعليم من أكثر أوجه الإنفاق تأثيراً على المستوى المعيشي للأفراد والأسر في المجتمع السعودي. وقد ألقت جائحة كوفيد-19 بثقلها على الاقتصاد العالمي، وقادت المملكة بكل شجاعة جهود الاستجابة العالمية للجائحة العام الماضي إبّان ترؤسها لمجموعة دول العشرين. حيث قادت المملكة جهود تقديم عدة مبادرات للتخفيف من آثار الجائحة على الاقتصاد العالمي؛ أهمها المبادرة التاريخية لتعليق الديون للدول الأكثر فقراً لدعم توفير الحيز المالي لها للتصدي للجائحة محلياً، بالإضافة إلى حزم تحفيزية بأكثر من 11 تريليون دولار أمريكي، مع التأكيد على حماية الأسر والفئات الأقل حظاً، والعمّال والمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

ونشهد اليوم ظهور أفق جديد لتدابير الحماية الاجتماعية عالمياً، مدفوعة بإنفاق حكومي غير مسبوق كجزء من جهود الاستجابة للجائحة والتعافي منها. وقد تجاوز الإنفاق الاجتماعي خلال جائحة كوفيد - 19 الإنفاق الاجتماعي خلال الأزمة الاقتصادية (2007م-2008م) بأربع مرات[1] وارتفع عدد تدابير الحماية الاجتماعية بنسبة (148%) منذ ديسمبر 2020م،[2] حيث أن هناك شخص من بين كل خمسة أشخاص حول العالم يتلقى منفعة اجتماعية. وأظهرت الجائحة محورية التخطيط المالي السليم لمقدرات الإنفاق الاجتماعي في ميزانيات الدول، ولم تتوقف المنظمات المالية والتنموية العالمية من تقديم التحليلات المعمقة لتدفقات الإعانات الاجتماعية في الدول، بل وحتى التقدم بالتوصيات الخاصة بتضمين الإنفاق الاجتماعي ضمن إطار التخطيط المالي على المدى المتوسط[3].

وتقدم المؤسسة تقييماً للرحلة التشغيلية للإعانات الاجتماعية، وتبرز عدداً من التحديات الخاصة بتقديم الإعانات الاجتماعية، أهمها ضعف حوكمة مقدار الإعانات الاجتماعية بالإضافة إلى ضعف التخطيط المالي والاقتصادي للإنفاق الاجتماعي، وكذلك غياب تحليلات الأثر الاقتصادي والمضاعف المالي من الإعانات الاجتماعية مقارنة بغيرها من بنود الإنفاق الحكومي ضمن نقاشات السياسات الوطنية.

وتتقدم المؤسسة من خلال هذه الورقة بمقترح خاص بإحكام التخطيط المالي للإعانات الاجتماعية بالمملكة، دعماً لتحقيق حوكمة أفضل وبشكل دوري لتقدير مبلغ الإعانات الاجتماعية أخذاً بالاعتبار المتغيرات الاقتصادية المتسارعة والآثار المترتبة من ذلك على الفرد والأسرة من ذوي الدخل المنخفض، وبما يحقق التوازن والاستدامة المالية التي تستهدفها رؤية المملكة 2030، وبالشكل الذي يوازي التخطيط المالي في الدول النظيرة للمملكة من حيث الدخل وحجم الناتج المحلي الإجمالي.

1 انظر توصيات صندوق النقد الدولي من خلال تقرير المرصد المالي حول أولويات السياسة المالية (أبريل 2021)، ومنظمة العمل الدولية في تقرير آفاق العمل لعام (2021م).

2 مجموعة البنك الدولي (مايو، 2021م)، «الاستجابة لكوفيد19- من خلال الحماية الاجتماعية وتدخلات سوق العمل: مراجعة دورية لبرامج الدول» (النسخة 15).

3 صندوق النقد الدولي (2021م)، «المرصد المالي العالمي أبريل 2021م»، ص. xiii

ونأمل من خلال هذا الإصدار المساهمة في سد فجوات كفاية الإعانات الاجتماعية، ودعم الجهود والمساعي الوطنية الحثيثة لتلبية احتياجات الفئات الأقل حظاً، من خلال التوصيات التالية:

أولاً:

زيادة الإنفاق الحكومي على الإعانات الاجتماعية بقيمة 15 إلى 20 مليار ريال سنوياً ابتداء من ميزانية عام 2022م، وذلك للتخفيف من تداعيات ارتفاع تكلفة المعيشة على الأسر الأقل دخلاً إثر ارتفاع معدلات التضخم وزيادة نسبة ضريبة القيمة المضافة وإلغاء بدل غلاء المعيشة.

ثانياً:

تشكيل لجنة لحوكمة تعديل مقدار الإعانات الاجتماعية

1. الاسترشاد بنموذج وآلية عمل لجنة حوكمة تعديل أسعار منتجات الطاقة والمياه في إنشاء لجنة دائمة تجتمع بشكل دوري كل 6 أشهر ووضع مجال محدد يضمن سقوف عليا ودنيا للرفع والخفض بحيث لا تتجاوز 10% صعوداً أو نزولاً مع كل تعديل.
2. إنشاء فرق عمل متخصصة داخل اللجنة لدراسة أثر التغيرات الاقتصادية على الأسر الأقل دخلاً، لضمان مواكبة قيمة الإعانات الاجتماعية مع تكاليف المعيشة والتطورات الاقتصادية.
3. تختص اللجنة بدراسة مقدار جميع الإعانات الاجتماعية الحكومية في المملكة، على أن تنسق للتكامل مع الجهات المانحة والداعمة غير الحكومية لتقديم الإعانات الاجتماعية. ولا تختص اللجنة بدراسة إصلاحات سياسات الإعانة الاجتماعية، أو حجم وعدد البرامج، أو معايير الاستحقاق والإدارة والتظلم والتقييم والمتابعة، حيث أن لهذه الاختصاصات لجان وزارية قائمة للقيام بها وتنقضي بانتهاء أعمالها.

ثالثاً:

تطوير أدوات السياسة المالية الخاصة بالإنفاق الاجتماعي في المملكة

1. تضمين تقديرات للإنفاق الاجتماعي ضمن إطار تقديرات المدى المتوسط للميزانية العامة للدولة؛ على غرار التقديرات التي يتم رصدها وتحليلها لكل من الإنفاق الرأسمالي والجاري.
2. تبني النظام المحاسبي الاجتماعي social accounting system بما يدعم تقديم التحليل الكمي للإنفاق الاجتماعي وتقديم التقديرات المستقبلية لتطور برامج الحماية الاجتماعية وإصلاحاتها.
3. القيام بحساب المضاعف المالي للإنفاق الحكومي الرأسمالي والجاري والاجتماعي بشكل دوري، لضمان تقدير الاستدامة المالية لكل شكل من أشكال الإنفاق ومن ثم رصد الميزانيات بالشكل الكفؤ وتوجيه حصص الميزانية لبنود الإنفاق ذات المضاعف المالي والعائد الاقتصادي الأعلى.

2 الإعانات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية

ما المقصود بالإعانات الاجتماعية؟

الإعانات الاجتماعية تعني التحويلات النقدية التي تقدمها الجهات الحكومية للأفراد والأسر، وتعد أحد أهم تدابير الحماية الاجتماعية. وتناقش هذه الورقة جميع الإعانات الاجتماعية التي تقدمها الجهات الحكومية إلى الأفراد والأسر في المملكة، مثل:

1. **إعانات الضمان الاجتماعي وبرامجه المساندة:**
   - معاش الضمان الاجتماعي
   - البرامج المساندة: مثل برنامج المساعدات المقطوعة، برنامج الدعم التكميلي، برنامج ترميم المنازل، برنامج المساعدات النقدية لأجل الحقيبة والزي المدرسي، برنامج تسديد جزء من فواتير الكهرباء والماء، برنامج تسديد رسوم اختبارات القياس والتحصيل العلمي، برنامج المساعدات النقدية لأجل الغذاء، برنامج الفرش والتأثيث، برنامج التأمين الصحي، برنامج دعم المشاريع الإنتاجية الفردية والجماعية.
2. **الإعانة المالية لذوي الإعاقة**
3. **إعانات المتعطلين والباحثين عن العمل**
4. **الإعانة المالية ضمن برنامج الرعاية الصحية التأهيلية المنزلية**
5. **مكافآت طلاب الجامعات**
6. **إعانات برنامج حساب المواطن**

القضاء على الفقر

أهداف التنمية المستدامة

1.3 استحداث نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة على الصعيد الوطني للجميع ووضع حدود دنيا لها، وتحقيق تغطية صحية واسعة للفقراء والضعفاء.

وفي عام 2020م
تحقق الهدف على النحو التالي:

أقل من 50% من سكان العالم يحصلون على تغطية ببرنامج حماية اجتماعية واحد على الأقل.

85% من سكان الدول مرتفعة الدخل يحصلون على تغطية ببرنامج حماية اجتماعية واحد على الأقل.

78% من سكان المملكة يحصلون على تغطية ببرنامج حماية اجتماعية واحد على الأقل.

حمّل التقرير المرجعي لمنظمة العمل الدولية 2020

شكل 1

الرحلة التشغيلية لتقديم الإعانات الاجتماعية في المملكة

الممول

1. الميزانية العامة للدولة فيما يتعلق بالإعانات المقدمة من الحكومة

2. المؤسسات والجمعيات غير الربحية سواء عن طريق ما يقفه الواقف بالنسبة للمؤسسات أو ما تجمعه الجمعيات من تبرعات وزكوات.

3. تبرعات القطاع الخاص للقطاع غير الربحي أو عن طريق برامج المسؤولية الاجتماعية.

البنية التحتية

كل ما يتيح تقديم الخدمة للمستفيدين سواء كانت مشاريع إنشائية كالدور أو مباني أو كانت بنية تحتية رقمية كالمنصات الإلكترونية.

منظم تقديم الخدمة

الجهة المنوطة بوضع إجراءات تقديم الخدمة والإعانة للمستفيد والتأكد من كفاية الخدمة والإعانة بالإضافة إلى تنفيذ الأنظمة واللوائح الصادرة بخصوص الإعانات الاجتماعية.

الباحث الاجتماعي

الذي يقوم بالتأكد من توفر معايير الاستحقاق ومتابعة حالة المستفيد من خلال الزيارات الميدانية بالإضافة إلى التحقق من صحة الوثائق والبيانات التي يقدمها المستفيد، لاستكمال المعطيات الاقتصادية والاجتماعية للحالة.

المستفيد

متلقى الإعانة بناء على معايير وضوابط الاستحقاق.

التحديات التشغيلية لتقديم الإعانات الاجتماعية:

وبحسب تقييم مؤسسة الملك خالد، هناك أربعة تحديات تشغيلية تواجه تقديم الإعانات الاجتماعية الحكومية في المملكة:

أولاً:

ضعف القدرة المؤسسية لتقديم خدمات الإعانة الاجتماعية

تتطلب عمليات تقديم الإعانات الاجتماعية وجود كادر بشري مؤهل قادر على التأكد من استحقاق المستفيد للإعانة الاجتماعية من خلال الزيارات الميدانية أو ما يعرف بالبحث الاجتماعي، وبناء خطة تنموية تدعم سد الاحتياج الفوري للمستفيد من خلال الإعانة الاجتماعية، وربطه بالبرامج التكميلية التي تدعم تخريجه من حالة العوز والاحتياج على المدى الطويل إلى التمكين والإنتاج. ومن الملاحظ غياب مهننة التخصصات الاجتماعية خلاف المهن الأخرى كالتخصصات الصحية من قبل الهيئة السعودية للتخصصات الصحية.

وتعدُّ ممارسة العمل الاجتماعي من المهن الحرجة التي تمس الصحة العامة وتنمية وسلامة المجتمع، ولذلك فإن مزاولتها عالمياً تخضع لشروط رقابية تضمن المصلحة العامة. فعلى سبيل المثال، تقوم كل ولاية من الولايات المتحدة الأمريكية بتعيين مجلس إشرافي للرقابة على أعمال الأخصائيين الاجتماعيين، وتحديد الكفايات اللازمة لهم، وفرض الاختبارات المهنية والتعليم المستمر، والترخيص لعملهم على الأراضي الأمريكية. وتجتمع المجالس الإشرافية في تجمع وطني (Association of Social Work Boards) يضمها ويقدم الأدلة والمعايير الاسترشادية، ومنها القانون النموذجي الاسترشادي لممارسة العمل الاجتماعي (Model Social Work Practice Act).

وتعمل هيئة تنظيمية مختصة في إنجلترا (Social Work England) بتنظيم عمل الممارسين الاجتماعيين من خلال أدوات التسجيل والاعتماد ووضع المعايير المهنية وممارسات التطوير المهني المستمر، وكذلك سماع التظلمات ضد الممارسين الاجتماعيين. وتعمل الهيئة على ضمان العمل بستة معايير مهنية تختص بـ:

1. تشجيع حقوق ومتانة ورفاهية الأفراد والأسر والمجتمعات
2. بناء وصيانة ثقة الناس في المهنة
3. ضمان المساءلة على جودة الممارسات والقرارات التي يتخذها الممارسون الاجتماعيون
4. التزام الممارسين الاجتماعيين بالتطوير المهني المستمر
5. الممارسات الآمنة والقائمة على النزاهة والاحترام المهني
6. تشجيع العمل الأخلاقي والبلاغات عن سوء الممارسة

وفي المملكة، أدى ضعف الاهتمام بالتخصصات الاجتماعية وغياب هيئة مهنية مختصة بها إلى ضعف الكوادر البشرية العاملة في المجال الاجتماعي. وغياب الترخيص والمتابعة والاختبارات المهنية والتعليم المستمر. وتقدم الهيئة السعودية للتخصصات الطبية خدمات التصنيف لدرجة «أخصائي مساعد، أخصائي، أخصائي أول، واستشاري» بناءً على درجة البكالوريوس والماجستير والدكتوراه في تخصصات علم الاجتماع والخدمة الاجتماعية، وعلم النفس، رغم أنه يستهدف العاملين في القطاع الصحي بشكل رئيسي.

وقد صدر مؤخراً قرار مجلس الوزراء بإنشاء وحدة إدارية في وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية باسم «وحدة التخصصات الاجتماعية» تستهدف تنظيم وضبط العمل الاجتماعي للممارسين المهنيين من خلال إصدار التراخيص للممارسين، وإعداد اختبارات التراخيص، وحصر الممارسين المهنيين في مجال الرعاية الاجتماعية. وما زالت الوحدة قيد التأسيس، ولكنها تعد من حيث مستواها التنظيمي أقل من الهيئات المهنية للتخصصات الأخرى مثل التخصصات الصحية، والهندسة، والمحاماة، والمراجعين والمحاسبين، وغيرها من التخصصات والمهن التي تأسست لها هيئات مهنية متخصصة.

ويعد من التحديات المؤسسية كذلك ضعف التنسيق بين الجهات المقدمة للإعانات الاجتماعية، سواء كانت جهات حكومية فيما بينها، أو بينها وبين الجهات غير الحكومية المقدمة للإعانات الاجتماعية. ويعد التنسيق ضرورياً ليس فقط من باب التكامل، ولكن من باب التأكد من كفاءة الإعانات الاجتماعية وأثرها على المستفيدين وتفادي الانتفاع المزدوج أو الهدر.

قرار مجلس الوزراء
رقم (673) وتاريخ 1442/11/12هـ

أولاً: إنشاء وحدة إدارية في وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية باسم (وحدة التخصصات الاجتماعية).

ثانياً: تكون مهمات واختصاصات الوحدة الإدارية الواردة في البند (أولاً) من هذا القرار ما يلي:

1. اقتراح الأسس والمعايير لمزاولة المهن الاجتماعية، والرفع بها إلى صاحب الصلاحية للموافقة عليها.
2. التنسيق مع القطاعات التعليمية فيما يخص التخصصات الاجتماعية وذلك في إطار السياسة العامة للتعليم، وتطوير القوى العاملة في المجالات الاجتماعية.
3. دراسة طلبات الترخيص للتخصصات الاجتماعية، والرفع بمرئياتها إلى صاحب الصلاحية لإصدار الرخص المهنية لتلك التخصصات.
4. تقويم المؤهلات الاجتماعية المهنية بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
5. تشجيع إعداد البحوث العلمية الاجتماعية ودعمها.

ثانياً:

صعوبة تقصي كفاءة استهداف الإعانات الاجتماعية

قامت مؤسسة الملك خالد بمناقشة أهمية وضع معايير واضحة لاستهداف الفئات الأقل حظاً بناء على تبني منهجية خط الفقر النسبي في إصدار سابق (انظر دراسة تطوير منظومة الدعم الحكومي). ونشيد بالجهود الحثيثة التي رافقت تطوير نظام الضمان الاجتماعي الجديد ولائحته التنفيذية، ونقله من الاعتماد على الفئوية في تحديد المستحقين إلى الاعتماد على الدخل والتحقق واختبار الملاءة المالية للمستفيد (means-tested). ويعد غياب الإعلان عن خط الفقر من التحديات الكبيرة أمام جميع مقدمي الإعانات الاجتماعية الحكوميين وغير الحكوميين، بسبب غياب منهجية تحديد المستحقين للدعم والتي أدت لتفاوت معايير وضوابط الاستحقاق.

بالإضافة إلى أنّ غياب المسوحات الدورية الاجتماعية والاقتصادية الخاصة بالأسرة يحد من القدرة على تقصي أوجه العوز واللامساواة في المجتمع السعودي من قبل مقدمي برامج الدعم الحكوميين وغير الحكوميين، ويشكل صعوبة في تحديد الاحتياجات التنموية. وعلى وجه الخصوص، لازال هناك فجوة بيانات نرصدها فيما يلي:

- الإفصاح عن البيانات التفصيلية لكل من مسح دخل وإنفاق الأسرة، ومسح القوى العاملة، على مستوى مناطق المملكة والمتغيرات والخصائص السكانية والاجتماعية والاقتصادية: الجنس، الجنسية، الفئات العمرية، المنطقة الإدارية، حالة الإعاقة، فئات الدخل.
- تطوير مسح دخل وإنفاق الأسرة بما يضمن تغطية بيانات ثروة الأسرة، وعدم الاكتفاء بالدخل والإنفاق.
- تراجع المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية على مستوى المدن، لاسيما مؤشرات الفقر الحضري الصادرة عن المراصد الحضرية في مناطق المملكة المختلفة، والتي تشمل: نسبة الأسر الفقيرة، نسبة الأسر التي تعيلها امرأة، متوسطات الدخل والإنفاق، توزيع الدخل للأسر، ونسبة إيجار المسكن من الدخل.
- الحاجة لإصدار مسح استخدام الوقت (Time-use survey) لتتبع نمط حياة الأسرة، لاسيما الأسرة الأقل دخلاً مقارنة بباقي فئات المجتمع.
- الحاجة لإصدار مسح التعرض للعنف (Victimization Survey) لقياس مدى تفشي الظاهرة بين فئات الدخل المختلفة.

دراسة تطوير منظومة الدعم الحكومي

حمّل هنا

ويشكل نقص هذه البيانات تحدياً كبيراً أمام بناء السياسات والبرامج المبنية على الأدلة والبراهين، بالإضافة إلى الحد من قدرة استهداف الفئات المستحقة للدعم بالإعانات والبرامج الاجتماعية التي تساهم في تمكينهم الاقتصادي والاجتماعي.

ثالثاً:

الحاجة لحوكمة تحديد مقدار الإعانات الاجتماعية

لقيت منظومة الحماية الاجتماعية في المملكة في الخمس سنوات الماضية الكثير من الإصلاحات التي تتعلق بتطوير الأنظمة والتشريعات ذات العلاقة:

- استحداث برنامج حساب المواطن لمواجهة تداعيات الإصلاحات الاقتصادية لبرنامج تحقيق التوازن المالي سابقاً (برنامج الاستدامة المالية حالياً)
- الموافقة على التنظيم الجديد لإعانة البحث عن العمل (حافز) وتعديل شروط الاستحقاق ومقدار الإعانة مع ربط المستفيد ببرامج التطوير والتدريب التابعة لصندوق تنمية الموارد البشرية وبما يضمن تحفيز المنضمين للبرنامج على البحث عن العمل وإنهاء الاتكالية على الإعانة
- إصدار نظام جديد للضمان الاجتماعي ولائحته التنفيذية لا يعتمد على الفئوية ويتأكد من الاستحقاق من خلال عمليات البحث الاجتماعي
- دمج المؤسسة العامة للتقاعد بالمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بما يدعم زيادة الكفاءة التشغيلية والمالية

ولكن لازال هناك حاجة للنظر في أسس ومحددات تقدير الإعانة الاجتماعية في ظل غياب خط فقر وطني، وضعف المؤشرات الإحصائية الاجتماعية، وبشكل دوري يضمن الأخذ في الحسبان متابعة تطورات الاقتصاد الوطني وتبعاتها الاقتصادية على فئات الدخل المنخفض، كارتفاع مؤشر تكلفة المعيشة، وزيادة ضرائب الاستهلاك، والمشاركة الاقتصادية لهذه الفئات. ويشير البنك الدولي من خال مراجعته المستمرة لأنظمة الحماية الاجتماعية حول العالم، بأنّ حوكمة برامج الدعم والإعانات وتقديم الخدمات بين الجهات المقدمة لهذه الخدمات والإعانات تشكل أبرز تحديات تطوير منظومة الحماية الاجتماعية في الدول.[4]

4 مجموعة البنك الدولي (2012م)، «القواعد، الأدوار، والضوابط: حوكمة الحماية الاجتماعية مع تطبيقاتها على الإعانات الاجتماعية»، ص. 1.

رابعاً:

ضعف التخطيط المالي والاقتصادي للإنفاق الاجتماعي

تعد الإعانات الاجتماعية من أهم مصارف الإنفاق الاجتماعي في المملكة. ولدواعي وأغراض هذا البحث، يُقصد بالإنفاق الاجتماعي الإنفاق الجاري والرأسمالي على الإعانات الاجتماعية والصحة؛ المبوّب في ميزانية الدولة تحت بند نفقات الصحة والتنمية الاجتماعية.

وقد خطت المملكة خطوات كبيرة في متابعة نمو الإنفاق الاجتماعي من خلال تضمين ميزانية المملكة لأول مرة في عام 2019 م لفصل خاص بتعزيز الإنفاق الاجتماعي على المدى المتوسط لضمان تحقيق المردود الاجتماعي الأعلى والعائد الإيجابي المباشر على المواطن. وهو ما استطاعت حكومة المملكة خلال الأعوام الماضية تحقيقه، حيث ارتفعت مخصصات الإنفاق الاجتماعي للمملكة من (120) مليار ريال[5] في عام 2017م إلى (175) مليار ريال[6] في عام 2021م. ولكن لازال التحدي قائماً فيما يتعلق بإصدار المؤشرات الاقتصادية الخاصة بالمضاعف المالي للإنفاق الاجتماعي في المملكة ومقارنتها بالإنفاق الحكومي الجاري والرأسمالي.

تعرف أكثر على تاريخ الإنفاق الاجتماعي في المملكة خلال الـ35 سنة الماضية، في إصدار مؤسسة الملك خالد السابق:

الإنفاق الاجتماعي وضرائب الاستهلاك لعام 2017م

حمّل هنا

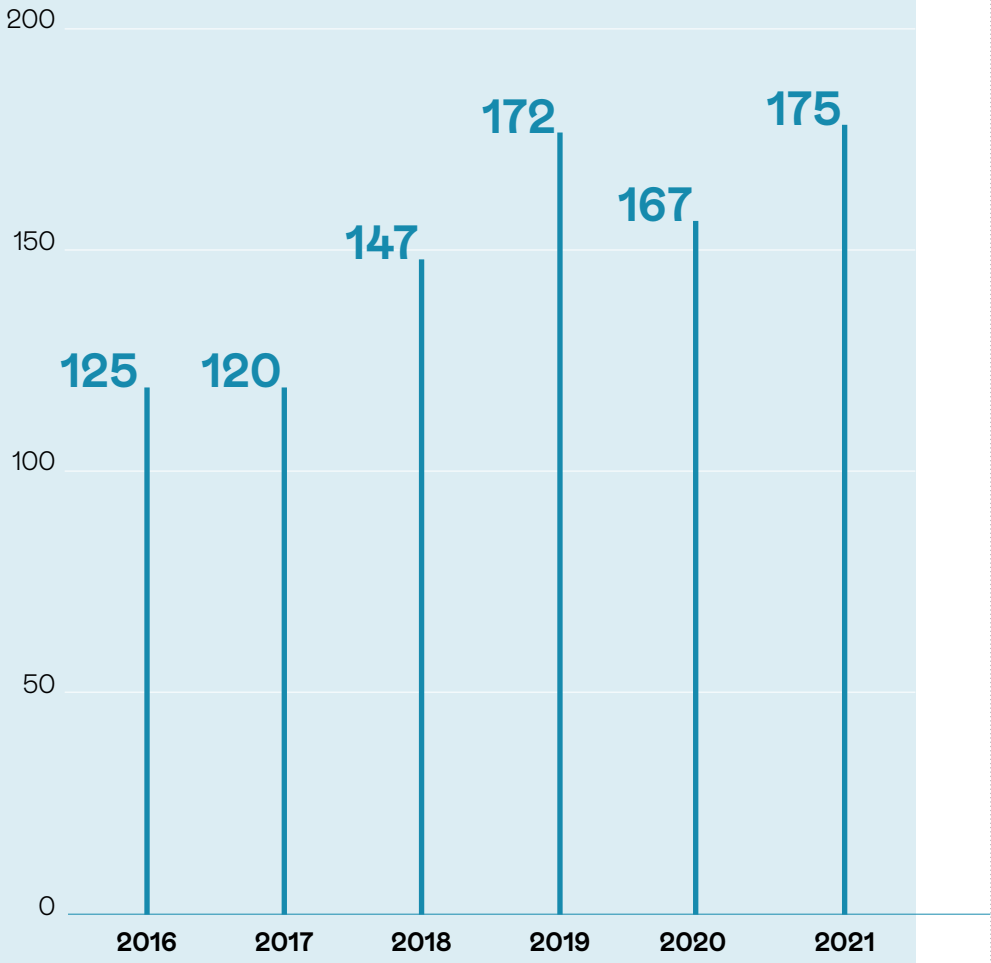
5 6

البنك المركزي السعودي (2020م) «الإحصاءات السنوية»، جدول رقم (1)ب.

رسم بياني 1

الإنفاق الاجتماعي في المملكة خلال الأربعة سنوات الماضية

(تقديرات الميزانية السنوية للدولة بمليارات الريالات)



المصدر:
البنك المركزي السعودي (2020م)
«الإحصاءات السنوية»، جدول رقم (1)ب.

تعزيز الإنفاق الاجتماعي

تستهدف الحكومة في ميزانية 2019م وعلى المدى المتوسط ضمان تحقيق المردود الاجتماعي الأعلى بتعزيز الإنفاق الاجتماعي الذي يحقق أفضل عائد إيجابي مباشر على المواطن، من خلال تطوير آليات الدعم واستهدافه للمستحقين الفعليين له، وتحسين مستوى الخدمات الحكومية الموجهة للمواطن. وفي هذا الإطار، ستستمر الحكومة في تنفيذ برنامج حساب المواطن وتطويره من خال برنامج حماية اجتماعية شامل كمظلة يتم من خلالها تقديم الدعم الحكومي للمستحقين من الأسر والمواطنين، بحيث يشمل الإنفاق الاجتماعي على برامج الإعانات والمنح والمنافع الاجتماعية، ومواصلة الإنفاق على القطاعات الخدمية الرئيسية مثل الصحة والتعليم والإسكان والخدمات البلدية، وكذلك تحسين وتحديث الخدمات الحكومية المستهدفة لقطاعات معينة مثل برامج دعم المرأة العاملة وتحفيز الباحثين عن عمل (مثل: طاقات، حافز، ساند).

بيان ميزانية
المملكة العربية السعودية 2019م

3 العائد المالي من الإنفاق الاجتماعي

ما هو العائد المالي من الإنفاق الاجتماعي؟

يهتم صناع القرار وراسموا السياسات المالية حول العالم باحتساب المضاعف المالي من الإنفاق الحكومي (fiscal multipliers) لمتابعة تأثير الإنفاق الحكومي على الناتج المحلي الإجمالي (وخصوصاً الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي في السياق السعودي). وتتوافق أغلب الدراسات حول العالم في استنتاجها بأن الإنفاق الجاري (وخصوصاً ذلك المقدم من خلال الإعانات النقدية إلى الأفراد والأسر الأقل دخلاً) يقدم مضاعفاً مالياً أعلى من الإنفاق الرأسمالي على المدى القصير. ومع مرور الوقت، فإنّ المضاعف المالي من الإنفاق الرأسمالي يتزايد ليأخذ الأفضلية على المدى الطويل.

ويعد الاهتمام بدراسة المضاعفات المالية على المديين القصير والطويل مهمَّين لمساعدة صانع القرار على توجيه الموارد نحو أفضل بنود الإنفاق مضاعفاً واقتناص أفضل العوائد الاقتصادية والاجتماعية من الإنفاق الحكومي، خصوصاً في فترة الأزمات أو الركود الاقتصادي، كتلك التي يخرج منها العالم خلال فترة التعافي من جائحة كوفيد-19. وتقدم هذه الورقة ملخصاً للأدلة العلمية والبراهين (على المستوى العالمي والمحلي)، التي توضح أفضلية الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية والصحة.

كما تُشير أحدث الدراسات الدولية إلى أنّ الإعانات الاجتماعية النقدية هي أسرع وسيلة لتقديم مضاعف مالي على المدى القصير[7]. كما تبرز الإعانات الاجتماعية كتدخل مناسب في الظروف الحرجة وعند الاستجابة للأزمات الاقتصادية. حيث قامت العديد من دول العالم (وخصوصاً الدول المتقدمة ودول مجموعة العشرين) بتقديم حزم تحفيزية للأسر والأفراد من خلال الإعانات النقدية لضمان قدرة المواطنين على الصمود أمام الجائحة وتبعاتها الاقتصادية وكذلك استيعاب الصدمة المالية الناتجة عن فقدان الأسر لمصادر دخلها. ومن المتوقع أن تساعد هذه التدخلات المبكرة في تسارع التعافي الاقتصادي في الدول التي قامت بتسخير الإعانات النقدية كوسيلة رئيسية للتصدي للتبعات الاقتصادية لجائحة كوفيد-19.

وتوصلت دراسة عن فترة ممتدة لأكثر من أربعين عاماً في الولايات المتحدة الأمريكية عن تحقيق الإعانات الاجتماعية لتأثير إيجابي فوري وكبير ومعنوي على مستويات الاستهلاك الأسري، وخصوصاً السلع المعمرة[8]. كما وجدت دراسة أخرى عن فترة ممتدة لخمس وعشرين عاماً في مجموعة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) مضاعف مالي توسُعي يصل إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي بقيمة (0.6%) مع كل زيادة في الإنفاق الاجتماعي الحكومي تعادل (1%) من الناتج المحلي الإجمالي[9]. كما لاحظت دراسة حديثة للاتحاد الدولي للنقابات (ITUC) زيادة بين (0.7%) و(1.9%) في الناتج المحل الإجمالي مع كل زيادة في استثمارات الحماية الاجتماعية بقيمة تعادل (1%) من الناتج المحلي الإجمالي في ثمان دول نامية. كما رادف ذلك عوائد اقتصادية إيجابية أخرى في خلق الوظائف، وزيادة إيرادات الضرائب الحكومية، وانخفاض الفقر، وتقليل حواجز مشاركة المرأة في سوق العمل[10].

ويعود سبب المضاعف المالي السريع والإيجابي من الإنفاق على الإعانات النقدية إلى أنها عادة ما تتجه إلى مواطنين وأسر تميل إلى إنفاق دخلها بشكل سريع (نتيجة الحاجة للاستهلاك وعزوفهم عن الادخار أو الاستثمار)، وبالتالي فإنّ ذلك يؤدي بالضرورة إلى إعادة ضخ الأموال في الاقتصاد من خلال سيولة شرائية فورية. ويتفق ذلك مع النظرية الاقتصادية التي تتوقع زيادة المضاعف المالي مع تزايد الميل الحدي للاستهلاك (بسبب الضخ)، ونقص المضاعف المالي مع تزايد الميل الحدي للادخار (بسبب التسرب).

7 المعهد النيوزلندي للدراسات الاقتصادية (2020م)، ورقة «المسح العلمي لأدبيات التأثير الاقتصادي من الإنفاق على الحماية الاجتماعية»، ص6.

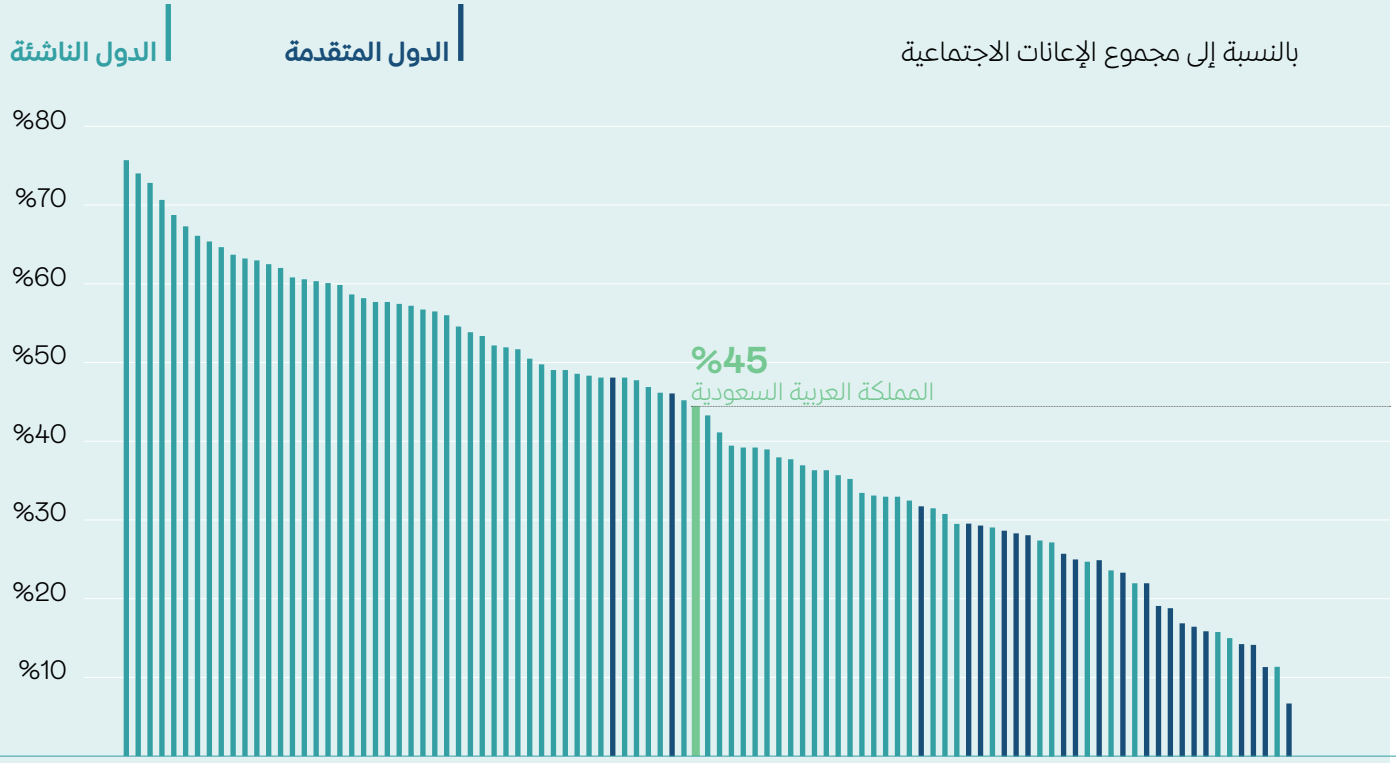
8 المجلة العلمية الأمريكية للاقتصاد (2016م)، «الإعانات النقدية والاقتصاد الكلي: تأثيرات زيادة منافع الضمان الاجتماعية»

9 معهد الدراسات المالية (2012م)، «تأثيرات الإنفاق الاجتماعي على الحركة الاقتصادية: الأدلة العلمية من مجموعة دول (OECD)»

10 الاتحاد الدولي للنقابات العمالية (2021م)، «الاستثمارات في الحماية الاجتماعية وآثارها على النمو الاقتصادي»، ص.8.

رسم بياني 2

معدل دقة استهداف الإعانات الحكومية للفئات الأعلى استهلاكاً



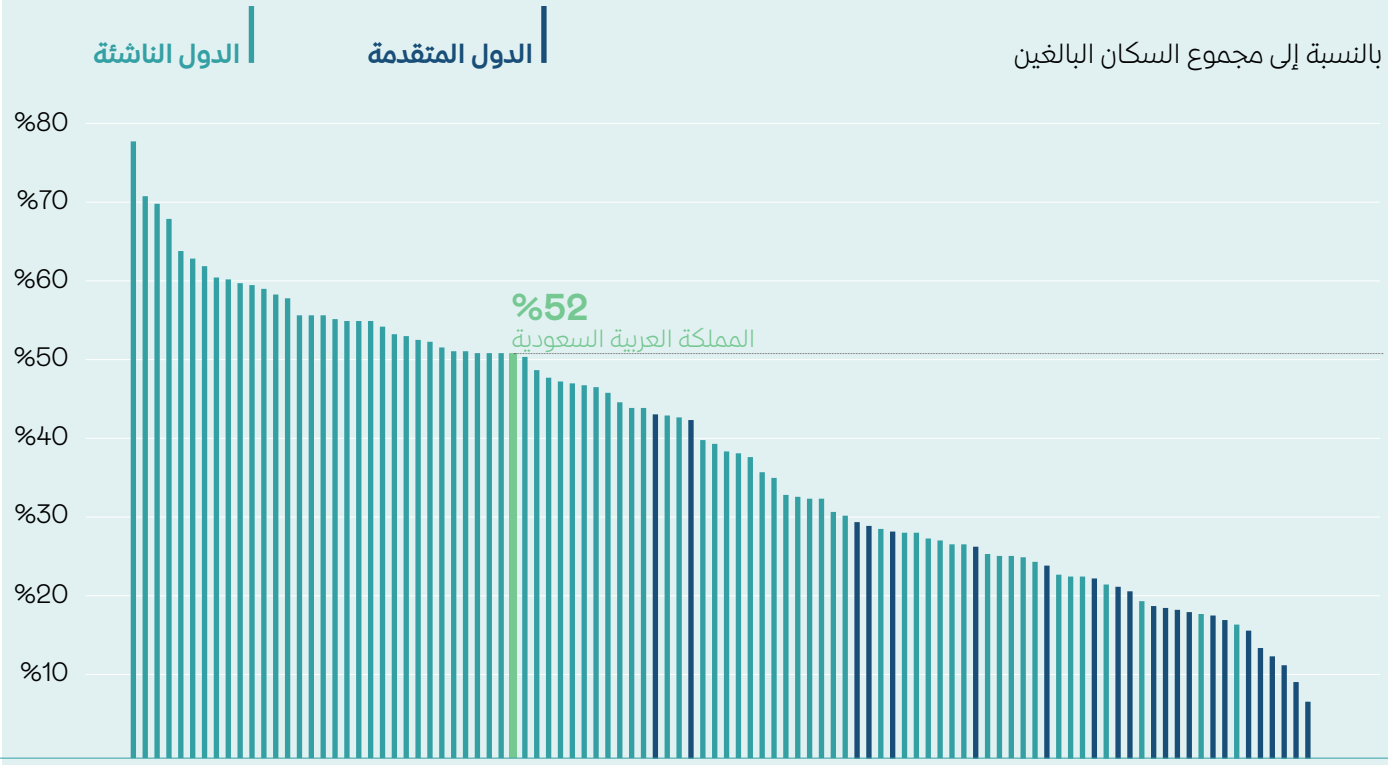
المصدر:
ورقة عمل «المضاعف المالي من الإعانات الاجتماعية في الدول النامية والمتقدمة»
البنك الدولي - 2021م

ولذلك، فإن الدول النامية تتمتع بمضاعفات مالية أعلى نتيجة الإعانات النقدية (بسبب ميل نسبة أكبر من المواطنين للاستهلاك) مقابل مضاعفات مالية أقل نتيجة الإعانات النقدية في الدول المتقدمة (بسبب ميل نسبة أكبر من المواطنين للاستثمار والادخار). وتزيد المضاعفات المالية مع تحسن استهداف الإعانات النقدية للفئات الأقل دخلاً (الأكثر استهلاكاً بالنسبة إلى دخلها). **ويمكن أن نقدّر أن المملكة العربية السعودية تتمتع بمضاعف مالي مرتفع من الإعانات النقدية مقارنة بالدول المتقدمة، بسبب أن أكثر من نصف السكان يميلون لاستهلاك كامل دخلهم. كما تصل (45.3%) من الإعانات النقدية إلى الفئة الأعلى استهلاكاً.**[11]

11 مجموعة البنك الدولي (2021م)، ورقة عمل «المضاعف المالي من الإعانات الاجتماعية في الدول النامية والمتقدمة»، ص.40.

رسم بياني 3

نسبة الأفراد الأعلى استهلاكاً من السكان في الدول



المصدر:
ورقة عمل «المضاعف المالي من الإعانات الاجتماعية في الدول النامية والمتقدمة»
البنك الدولي - 2021م

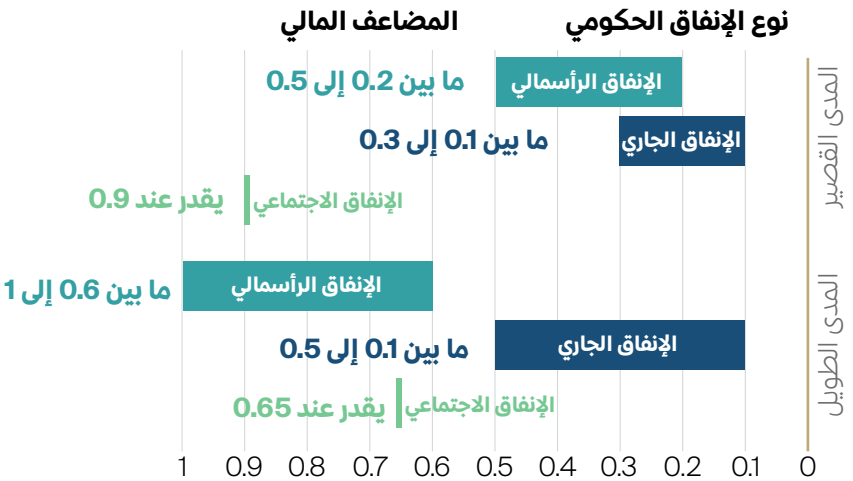
ويظهر الرسم البياني أعلاه بأنّ أكثر من نصف سكان المملكة يعدون من فئة الأعلى استهلاكاً (52%) بالرغم من ضعف أداء الاستهداف، **وبالتالي فإنّ من المتوقع أن تتمتع المملكة بمضاعفات مالية مرتفعة وملائمة كأداة سياسة مالية ناجحة على المدى القصير والمتوسط للاستجابة للأزمات الاقتصادية.**

العائد على الإنفاق الاجتماعي بالمملكة العربية السعودية

ولتقدير مضاعفات الإنفاق الاجتماعي في المملكة مقارنة بمجموع الإنفاق الحكومي الجاري والرأسمالي، يمكن استعراض أبرز الدراسات المعدة عن المملكة حول هذا الموضوع، والتي استعرضتها بشكل شامل دراسة «مراجعات في المضاعفات المالية للمملكة العربية السعودية» لمعالي الدكتور ماجد المنيف والدكتور فخري حاسانوف الصادرة عن مركز الملك عبد الله للدراسات والبحوث البترولية (KAPSARC) خلال عام 2020م. وتلخص الرسوم البيانية التالية تلك الدراسات التي يمكن مقارنتها بالتقديرات الأحدث التي قدمها الباحثان. حيث استنتجت الدراسة التي غطت فترة أكثر من خمس وثلاثين عاماً أن الإنفاق الحكومي السعودي على البنود الجارية يكون أكبر على المدى القصير وأصغر على المدى الطويل (وهو ما يتفق مع الاتجاهات الدولية). كما استنتج الباحثان أن مضاعف الإنفاق على البنود الرأسمالية أصغر على المدى القصير وأكبر على المدى الطويل (وهو ما يتفق كذلك مع الاتجاهات الدولية).

وبشكل عام، فإن مضاعف الإنفاق الحكومي السعودي يقف عند (0.11) على المدى القصير و(0.41) على المدى الطويل، وعادة ما يكون أعلى خلال فترات الانكماش الاقتصادي وضئيل أثناء فترات التوسع الاقتصادي[12]. مما يجعل فترة التعافي الاقتصادي لمرحلة ما بعد جائحة كوفيد-19 فرصة مناسبة لحماية وزيادة المخصصات المالية لبنود الإعانات النقدية واقتناص مضاعفاتها.

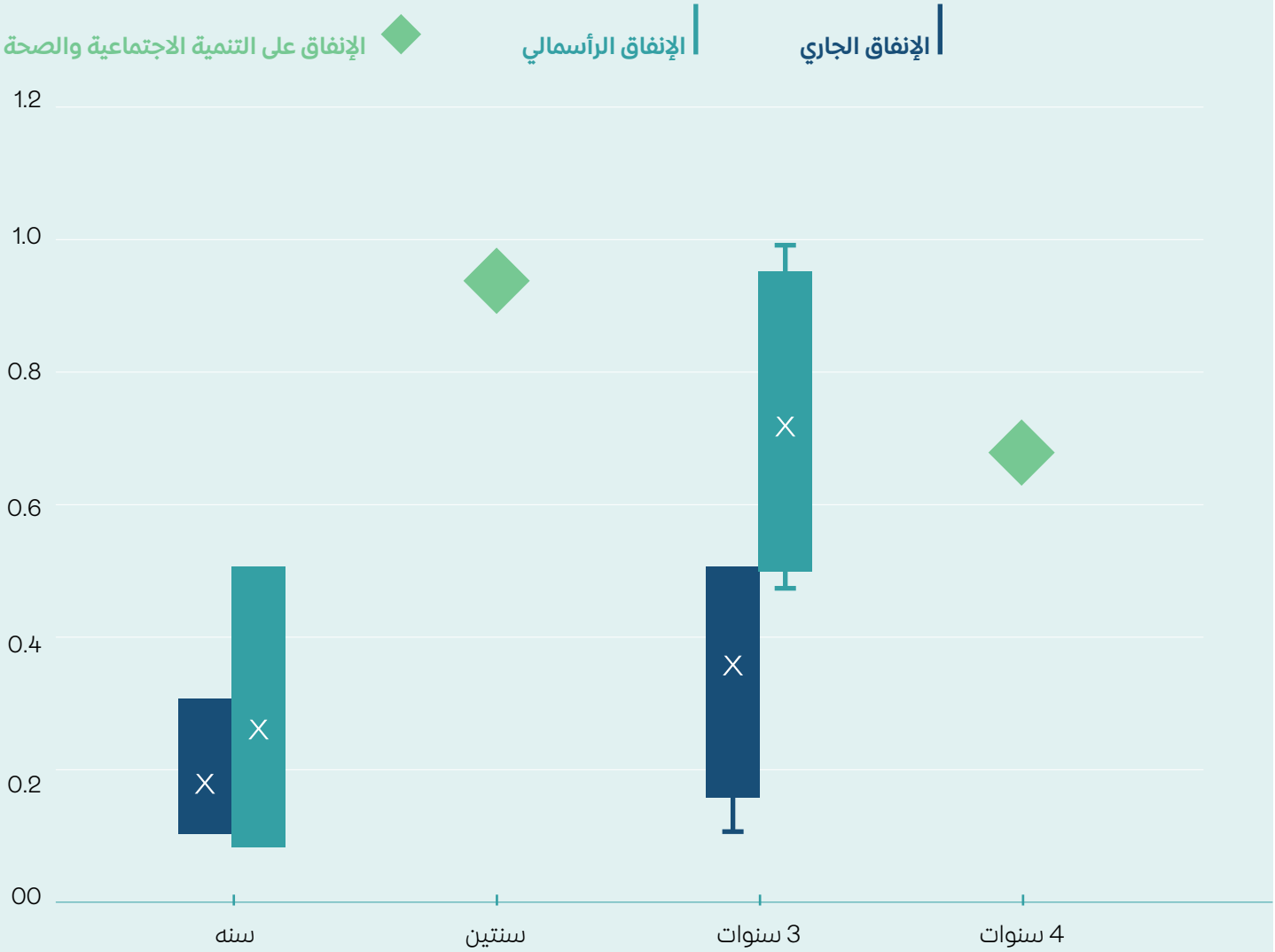
وأظهرت أغلب الدراسات تفوق المضاعف المالي للإنفاق الرأسمالي على المدى الطويل وتفوق مضاعف الإنفاق الجاري على المدى القصير. وتظهر إحدى الدراسات تفوق المضاعف المالي للإنفاق الاجتماعي على المديين القصير والطويل. وفيما يلي ملخص لمقارنة تقديرات المضاعف المالي للإنفاق الحكومي الجاري والرأسمالي والاجتماعي:



12 د. ماجد المنيف و د. فخري حاسانوف (2020م)، دراسة «مراجعات في المضاعفات المالية للمملكة العربية السعودية»، كابسارك 2020.

رسم بياني 4

مقارنة جميع التقديرات المنشورة لمضاعف الإنفاق الرأسمالي والجاري والاجتماعي في المملكة



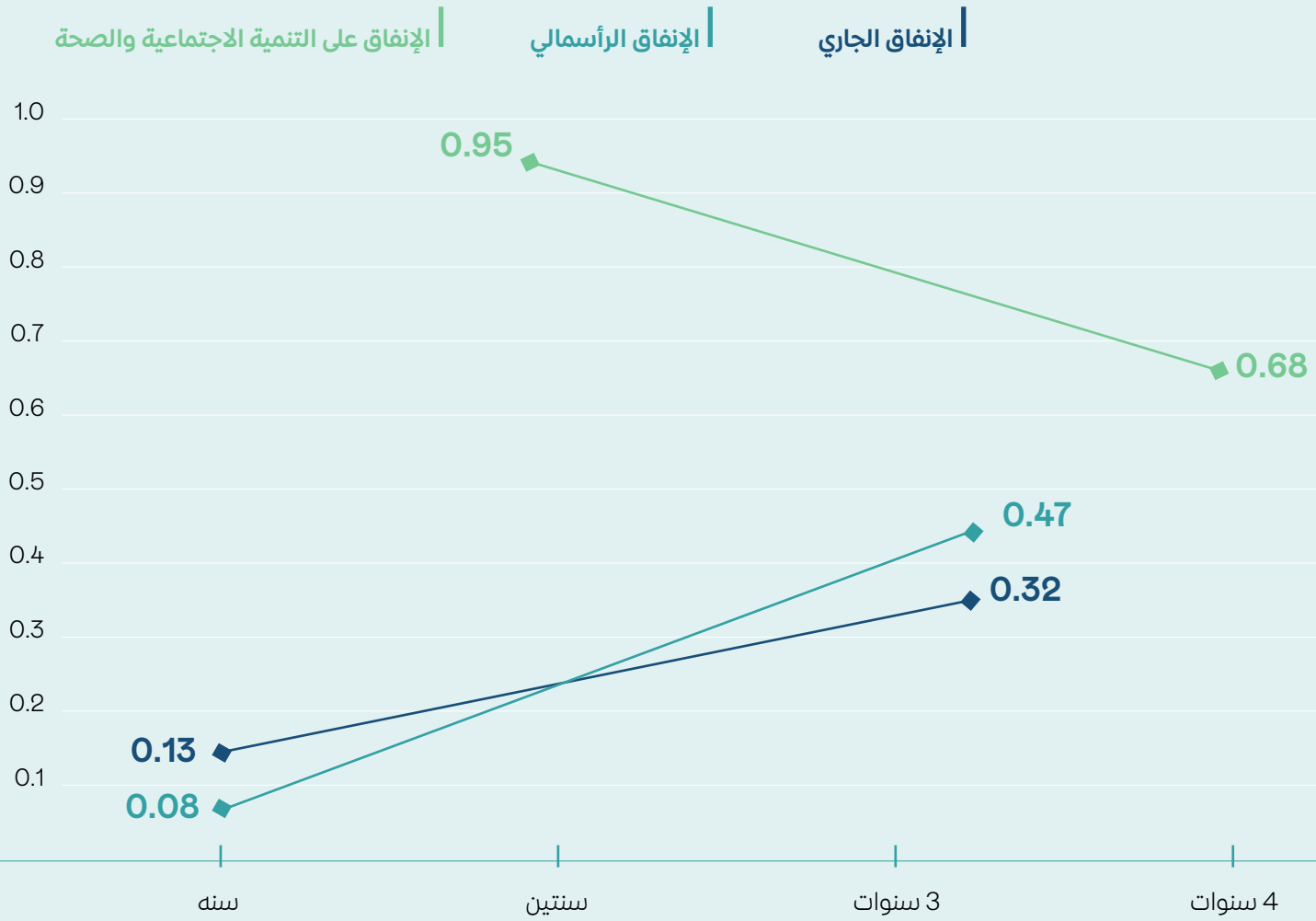
تشمل تقديرات معالي د. المنيف وحسنوف (2020)، وتقديرات هرمت وبنلاغا (2018)، وتقديرات صندوق النقد الدولي (2017 و2016)، وتقديرات إسبيونزا وسنهاجي (2011) للمدى القصير والطويل

المصدر:
دراسة «مراجعات في المضاعفات المالية للمملكة العربية السعودية» لمعالي د. ماجد المنيف ود. فخري حاسانوف، كابسارك 2020. جدول رقم 1 (ص8) وجدول رقم 3 (ص16).

أما فيما يتعلق بأداء المضاعفات المالية على المديين القصير والطويل، فتؤكد الدراسات تفوق المضاعف المالي للإنفاق الاجتماعي على المدى القصير واستمرار ارتفاعه على المدى الطويل:

رسم بياني 5

مقارنة تقديرات دراسة KAPSARC لمضاعف الإنفاق الرأسمالي والجاري مع دراسة IJEBR للإنفاق الاجتماعي بالمملكة



المصدر:
دراسة المنيف وحسنوف (KAPSARC 2020)، ودراسة هرمت وبلاغا (IJEBR 2018) مع ملاحظة تأخر المدى القصير والطويل لتقديرات الإنفاق الاجتماعي بسنة كاملة، وهو ما يشير إلى أنها قد تكون في الحقيقة أعلى عند تكافؤ السنوات.

ومن المتعارف عليه عالمياً انخفاض المضاعف المالي للإنفاق الاجتماعي على المدى الطويل، ولكن تشير دراسة (IJEBR) إلى أنه وبالرغم من تراجع المضاعف المالي للإنفاق الاجتماعي على المدى الطويل إلا أنه مازال مرتفعاً عن مضاعفات الإنفاق الرأسمالي بـ(0.21) نقطة والإنفاق الجاري بـ(0.32) نقطة. ويمكن مقارنة ذلك بالمضاعف المالي لمجموع الإنفاق الحكومي عند (0.11) في المدى القصير و(0.41) في المدى البعيد كما في دراسة (KAPSARC).

وتجدر الإشارة كذلك، إلى أن الدراسات أظهرت بأنّ قيمة التحفيز الاقتصادي من الإعانات الاجتماعية تتجاوز أثر تقليص الضرائب في كثير من الدول، وخاصة في وقت الأزمات. وعلى سبيل المثال، أظهرت إحدى دراسات المقارنة في الولايات المتحدة أن الإعانات الاجتماعية قدمت مردوداً اقتصادياً أفضل من خفض الضرائب أثناء الأزمة المالية العالمية.[13]

13

المصدر:
المركز النيوزلندي للأبحاث الاقتصادية (يوليو، 2020م)، «مسح الأدبيات الخاصة بالأثر الاقتصادي من الإنفاق على الحماية الاجتماعية»، ص 7.

4 دور الإنفاق الاجتماعي في التصدي للأزمات

نظرة عالمية على دور الإنفاق الاجتماعي في وقت الأزمات

للإنفاق الاجتماعي دور مهم في تخفيف التداعيات الاقتصادية على المواطنين أثناء الأزمات، لأنه يدعم في المقام الأول تحفيز النشاط الاقتصادي وعمليات البيع والشراء عبر زيادة نسبة إنفاق الأسر. وتُجمع الدراسات والأبحاث على الأثر الممتد للإنفاق الاجتماعي في توفير الاستقرار والتوازن المالي للدول في وقت الأزمات الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، تشير دراسات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ومنظمة العمل الدولية (ILO) المتعلقة بأثر الإنفاق الاجتماعي على تخفيف تداعيات الأزمة المالية العالمية في 2008م، إلى قيام نفقات الإعانات الاجتماعية وبرامج سوق العمل بالمساهمة في استقرار النمو الاقتصادي للدول، بالإضافة إلى تخفيف التبعات الاقتصادية على الفئات الهشة[14].

وبالنظر إلى دور الإنفاق الاجتماعي في جائحة كورونا على وجه التحديد، فنجد بأنّ العديد من الدول لجأت إلى زيادة إنفاقها الاجتماعي بشكل ملحوظ على النحو التالي:

14

المصدر:
منظمة العمل الدولية (أكتوبر، 2020م)، «تمويل فجوات الحماية الاجتماعية: تقديرات عالمية واستراتيجيات للدول النامية في ظل جائحة كوفيد-19 وما بعدها».

3,333 برنامج

إجمالي تدابير الحماية الاجتماعية ما بين مارس ومايو من 2020م في 222 دولة حول العالم[15]

55% نسبة الإعانات الاجتماعية

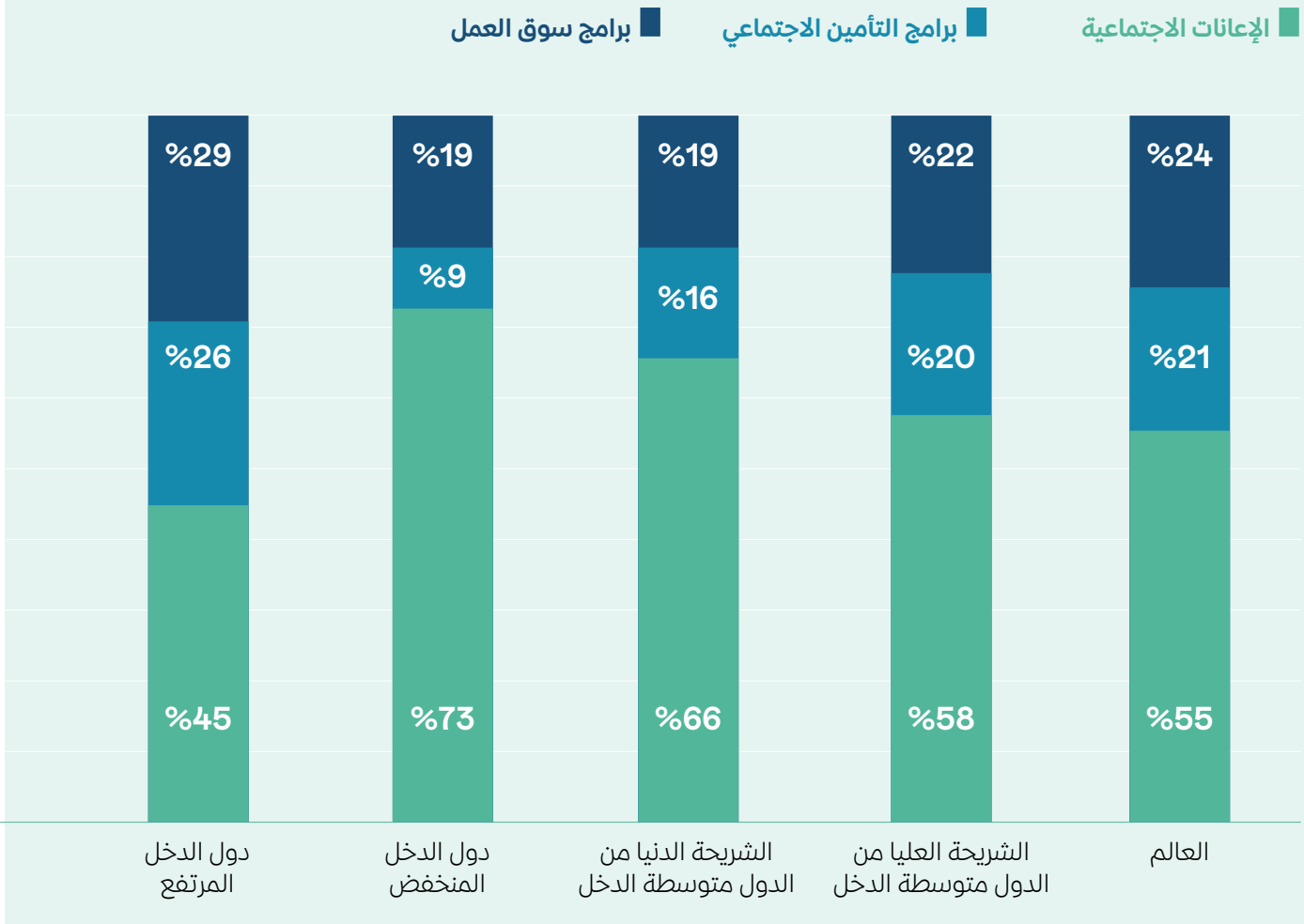
وهي تشكل الحصة الأكبر من تدابير الحماية الاجتماعية من إجمالي تدابير الحماية الاجتماعية عالمياً[16]

15 16

المصدر:
مجموعة البنك الدولي (مايو، 2021م)،
«الاستجابة لكوفيد19- من خلال الحماية الاجتماعية وتدخلات سوق العمل: مراجعة دورية لبرامج الدول» (النسخة 15).

رسم بياني 6

تفاصيل برامج الحماية الاجتماعية الاجتماعية ضمن جهود الاستجابة للجائحة بحسب مجموعة الدخل للدول 2020م



17

المصدر:
مجموعة البنك الدولي (مايو، 2021م)،
«الاستجابة لكوفيد19- من خلال الحماية الاجتماعية وتدخلات سوق العمل: مراجعة دورية لبرامج الدول» (النسخة 15).

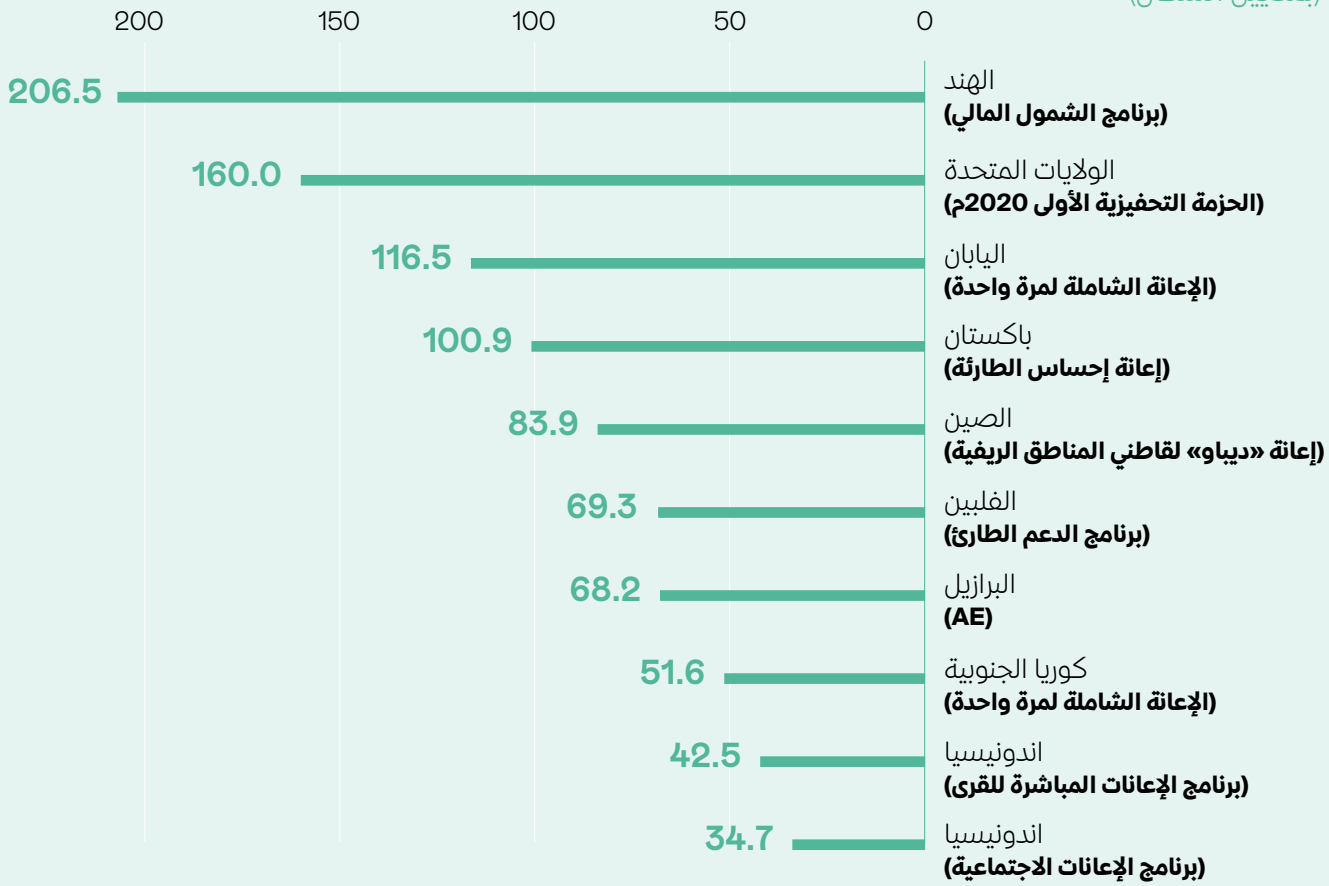
782 برنامج إعانة اجتماعية

حول العالم حالياً، تقدر قيمتها بـ2.4 بليون دولار، يستفيد منها أكثر من 1,5 بليون شخص في عالمنا اليوم.[17]

رسم بياني 7

أكثر عشر برامج إعانات اجتماعية تغطية للمستفيدين حول العالم

(بملايين السكان)



المصدر:
مجموعة البنك الدولي (مايو، 2021م)،
«الاستجابة لكوفيد19- من خلال الحماية الاجتماعية وتدخلات سوق العمل: مراجعة دورية لبرامج الدول» (النسخة 15).

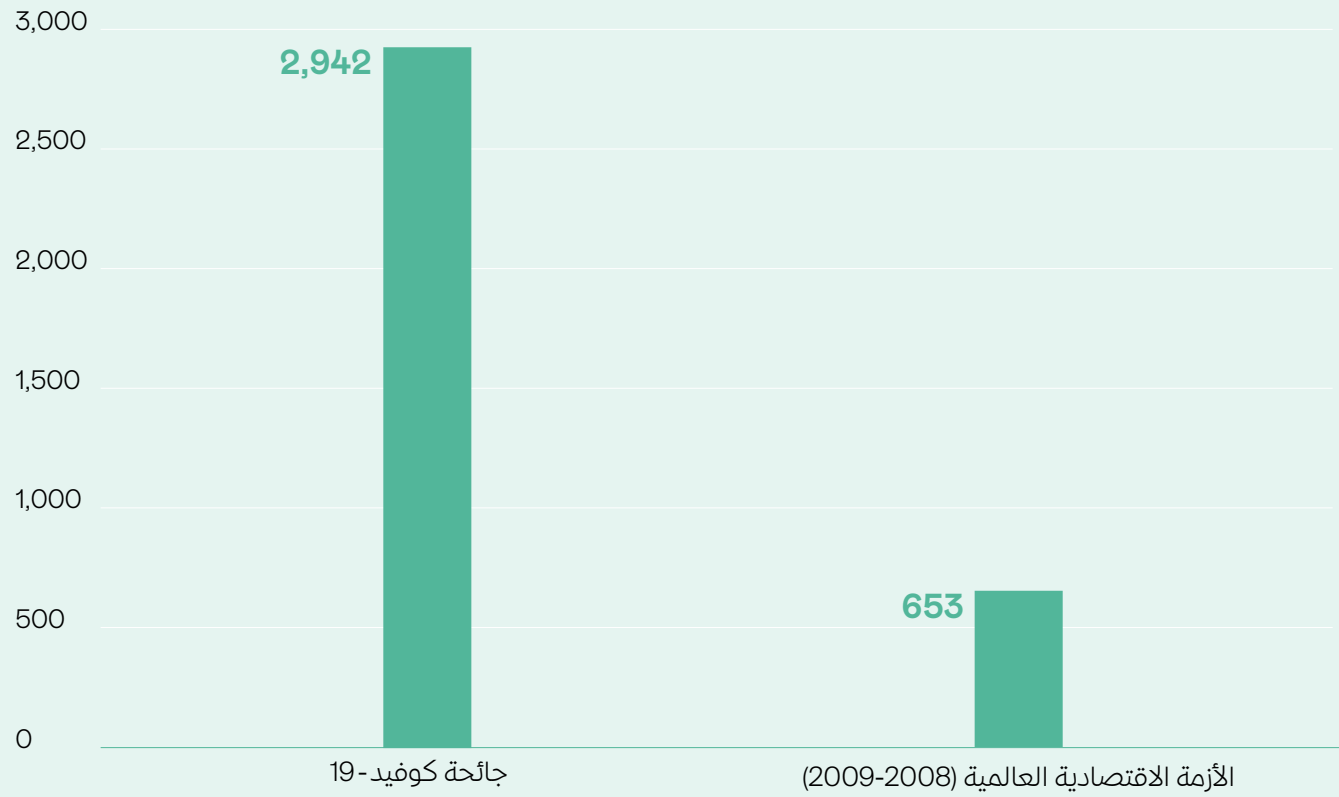
2% معدل الإنفاق الاجتماعي عالمياً

مـن الناتـج المحلـي الإجمالـي حسـب تقديـرات البنـك الدولـي، وقـد شـهد الإنفـاق الاجتماعـي خـلال جائحـة كوفيـد-19 ارتفاعـاً تاريخيـاً غيـر مسـبوقاً تجـاوز الإنفـاق الاجتماعـي خـلال الأزمـة الاقتصاديـة العالميـة فـي 2008م بأكثـر مـن 4 مـرات؛ حيـث يقـدر حجـم الإنفـاق الاجتماعـي منـذ ديسـمبر 2020م عنـد 2,9 تريليـون دولار، مـا يمثـل 3% مـن الناتـج المحلـي الإجمالـي العالمـي فـي 2021م.

رسم بياني 8

مقارنة الإنفاق الاجتماعي خلال جائحة كوفيد-19 مع الإنفاق الاجتماعي خلال الأزمة الاقتصادية العالمية

(بمليارات الدولارات الأمريكية)



المصدر:
مجموعة البنك الدولي (مايو، 2021م)،
«الاستجابة لكوفيد19- من خلال الحماية الاجتماعية وتدخلات سوق العمل: مراجعة دورية لبرامج الدول» (النسخة 15).

ولكن لازالت هناك فجوات كبيرة في تمويل تغطية الفئات الأقل حظاً حول العالم، وبحسب تقديرات منظمة العمل الدولية فإنّ 46.9% فقط من سكان العالم حصلوا على منفعة اجتماعية واحدة على الأقل، وأنّ هناك فجوات إنفاق اجتماعي كبيرة، ليست محصورة فقط على الدول النامية، وإنما تظهر بقوة في الدول متوسطة الدخل كذلك. بل إنّ حجم الفجوة أكبر في الشريحة العليا من الدول متوسطة الدخل بالمقارنة بالدول منخفضة الدخل، مما أدى إلى زيادة عدم المساواة داخل هذه المجتمعات.[18]

وبمراجعة السياسات والتدابير المالية التي قامت بها دول مجموعة العشرين في عام 2020م، فقد ارتفعت نسبة الإنفاق الاجتماعي لدعم الفئات الهشة وحمايتهم لتصل إلى 2.5% من الناتج المحلي الإجمالي في الدول مرتفعة الدخل، ما يعادل 1,1 تريليون دولار أمريكي، بينما وصلت النسبة في الدول النامية إلى 0.6% من الناتج المحلي الإجمالي، بقيمة 128 بليون دولار أمريكي.[19]

إعداد الميزانية العامة للدول في وقت الأزمة:

يعد إعداد الميزانية العامة للدول في فترة الأزمة من المهام الصعبة بسبب عدم وضوح الرؤية وحالة عدم الاستقرار التي يمر بها الاقتصاد العالمي. ولذلك يوصي صندوق النقد الدولي بأهمية التركيز على تقييم الحيز المالي بشكل دائم ومستمر لدعم تحديد أولويات الإنفاق أثناء الأزمة، بما في ذلك التدابير من خارج الموازنة العامة. ولمواجهة حالة عدم الاستقرار الاقتصادي، يتطلب التخطيط للموازنة العامة الحاجة لتقديم سيناريوهات متعددة لتحديد المخاطر المختلفة ومن ثم تجهيز تدابير التخفيف لتداعيات هذه المخاطر. وعلى وجه الخصوص، تبرز خلال فترة الأزمات الحاجة لتجهيز السيناريوهات الخاصة بالقطاعات الاستراتيجية والتي يقع الإنفاق الاجتماعي من ضمنها. ويتطلب الإعداد للميزانية في فترة الأزمة التركيز على زيادة قدرة السياسة المالية على: المرونة والاستجابة والمتابعة والرصد.[20]

ولضمان التخطيط المالي المتوازن للإنفاق الاجتماعي، تقوم العديد من الدول في الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال، باعتماد مخصصات الإنفاق الاجتماعي عن طريق ما يعرف بإعداد الموازنة الاجتماعية (social budgeting) باعتماد النظام المحاسبي الاجتماعي.[21] ويعتمد النظام المحاسبي الاجتماعي على تبويب جميع النفقات والإيرادات الاجتماعية في فصل واحد (انظر الجدول التوضيحي التالي)، بما يدعم تقديم قراءة شاملة للوضع المالي ويدعم التخطيط المالي للإنفاق الاجتماعي على المدى المتوسط والبعيد.

18 المصدر: منظمة العمل الدولية (2021م) «التقرير المرجعي العالمي للحماية الاجتماعية» ص39.

19 المصدر: صندوق النقد الدولي (يوليو، 2020م)، «ورقة خلفية لمجموعة دول العشرين حول تنفيذ خطة مجموعة دول العشرين للتصدي للجائحة».

20 المصدر: صندوق النقد الدولي (2020م)، «إعداد الميزانية في وقت الأزمة: دليل لإعداد ميزانية عام 2021م».

21 المصدر: منظمة العمل الدولية (2000م)، «دليل إعداد الميزانية الاجتماعية»، ص. 8

جدول 1

ملخص للشكل العام للميزانية الاجتماعية للدولة

(مثال توضيحي)

البند	1995	1996	1997	1998	1999
	% من الناتج المحلي الاسمي				
الإنفاق					
1. التقاعد	3.4	3.6	3.7	3.9	4.1
1.1 معاشات التأمين الاجتماعي	3.3	3.5	3.6	3.7	3.9
1.1.1 معاشات كبار السن	2.3	2.5	2.2	2.5	3.3
1.1.2 معاشات الأيتام	3.3	2.3	2.1	2.0	1.5
1.1.3 المنح	0.5	0.4	0.8	0.6	0.5
1.2 الجانب التشغيلي	0.1	0.15	0.13	0.11	0.10
2. التعطل عن العمل	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
3. معاشات الضمان الاجتماعي	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
4. مصاريف الصحة	4.3	4.2	4.6	4.5	4.8
5. الإنفاق الاجتماعي على العسكريين	0.8	0.5	0.7	0.8	0.7
الإجمالي	**18.3**	**17.45**	**18.3**	**18.3**	**19.1**
الإيرادات					
1. اشتراكات التأمين الاجتماعي	2.5	2.8	2.9	2.9	3.0
1.1 التقاعد	2.0	2.0	1.9	2.0	2.0
1.2 الصحة	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7
1.3 التعطل عن العمل	0.0	0.3	0.3	0.3	0.3
2. الإيرادات من الاستثمارات					
2.1 التقاعد	0.0	0.1	0.3	0.5	0.1
2.2 الصحة	0.0	0.2	0.1	0.05	0.0
2.3 التعطل عن العمل	0.0	0.1	0.3	0.4	0.2
الإجمالي	**5.1**	**6.1**	**6.4**	**6.7**	**6.3**

دور الإنفاق الاجتماعي في التصدي لجائحة كورونا في المملكة

تمكنت المملكة -ولله الحمد- من إحكام التصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد، بشهادة جميع المنظمات الدولية المعنية كمنظمة الصحة العالمية وصندوق النقد الدولي. وقد أثنى الصندوق في تقرير مشاورات المادة الرابعة في يوليو 2021م على التدابير التي اتبعتها المملكة للتصدي للجائحة. ومن الجدير الإشارة إلى تأكيد بيان ميزانية 2021م على توفير كافة السبل للتعامل مع الأزمة واستعادة وتيرة النمو الاقتصادي، وتعزيز منظومة الدعم والإعانات الاجتماعية والخدمات الأساسية. وتقدر الاستجابة الاستثنائية والفاعلة للآثار الاقتصادية من الجائحة بقيمة (258) مليار ريال. وتبنت المملكة عدة تدابير للتصدي للجائحة لضمان التعافي الاقتصادي، من ضمنها:

1. قام البنك المركزي بتقديم برامج دعم للقطاع الخاص بقيمة (130.6) مليار ريال، وضخ (66) مليار ريال كودائع لدعم توفير السيولة للبنوك التجارية. بالإضافة إلى ما قدمه صندوق التنمية الوطني لتمويل القطاع الخاص بقيمة (18.5) مليار ريال.
2. تخصيص نفقات إضافية من خارج الميزانية لدعم الصحة بقيمة (40) مليار ريال و(30) مليار ريال نفقات لتخفيف تبعات الجائحة على القطاع الخاص تضم إعفاءات وتأجيل لبعض المستحقات الحكومية لتوفير سيولة للقطاع الخاص ليتمكن من ضمان استمرارية أعماله.
3. تم الاستعانة ببرنامج التأمين ضد التعطل عن العمل (ساند)، وهو أحد برامج الحماية الاجتماعية التي يساهم فيها العاملون السعوديون في القطاع الخاص بقيمة لا تتجاوز عن 2% من الأجر الشهري لصالح التأمينات الاجتماعية كتأمين ضد التعطل عن العمل. وقد بلغت نسبة الدعم لأجور السعوديين في الوظائف المهددة في القطاع الخاص خلال الجائحة 6 مليار ريال في 2020م.

دور برنامج ساند في المحافظة على وظائف السعوديين المهددة أثناء الجائحة:

كان لبرنامج ساند دور محوري في حماية أجور العاملين السعوديين أثناء الأزمة، وهنا تبرز أهمية الاستثمار في برامج الحماية الاجتماعية كبرنامج ساند. حيث صدر الأمر الملكي الكريم في أبريل 2020م، القاضي باستثناء العاملين في منشآت القطاع الخاص المتأثرة بتداعيات كورونا باستثناء المواد (الثامنة، والعاشرة، والرابعة عشرة) من نظام التأمين ضد التعطل عن العمل، بحيث يحق لصاحب العمل بدلاً من إنهاء عقد العامل السعودي أن يتقدم للتأمينات الاجتماعية بطلب صرف تعويض شهري للعاملين لديه بنسبة 60% من الأجر المسجل في التأمينات الاجتماعية لمدة ثلاثة أشهر، بحد أقصى تسعة آلاف ريال شهرياً، وبقيمة إجمالية تصل إلى 9 مليارات ريال.[22]

22 المصدر: وكالة الأنباء السعودية (3 أبريل، 2020م)، «اقتصادي/ بأمر خادم الحرمين الشريفين.. الحكومة من خلال نظام (ساند) تتحمل 60% من رواتب موظفي القطاع الخاص السعوديين».

رسم بياني 9

حجم سياسات الدعم والتمويل الإضافي المخصص لمواجهة آثار جائحة كوفيد-19

(كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي)

%5.8
إنفاق إضافي على الميزانية العامة للدولة

%5.6
برامج البنك المركزي

%1.4
الإنفاق والتمويل من خارج الميزانية

%1.9
تمويلات صندوق التنمية الوطني

%0.5
إعانات ساند ودعم وهدف

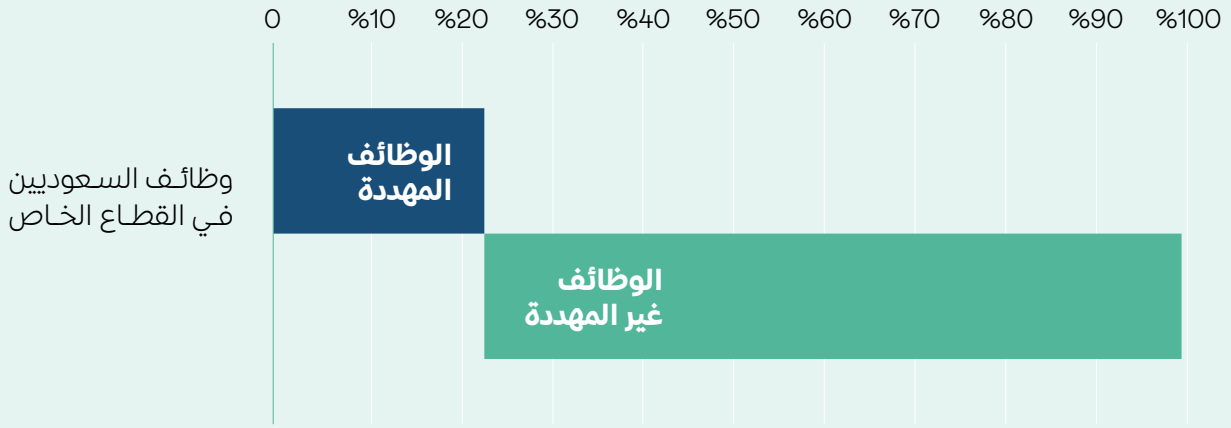
- دعم السياسات المالية
- دعم السياسات النقدية
- مخصصات خارج الميزانية
- إجراءات دعم التمويل
- إجراءات حماية الوظائف

المصدر:
تقديرات صندوق النقد الدولي
من تقرير مشاورات المادة الرابعة للمملكة ومرصد سياسات الاستجابة لجائحة كورونا (IMF COVID Policy Tracker)، بعد إعادة تبويب الإنفاق والتمويل من خارج الميزانية.

وقد تجاوز عدد المستفيدين من تعويضات ساند مليون عامل سعودي بقيمة إجمالية تصل إلى 9 مليار ريال عبر نظام ساند. وخلال أول شهر، شمل الدعم أكثر من 80 ألف منشأة واستفاد من الدعم أكثر من 400 ألف سعودي، يمثلون ما يزيد عن 23% من إجمالي الموظفين السعوديين في القطاع الخاص.

رسم بياني 10

نسبة وظائف السعوديين في القطاع الخاص التي كانت مهددة بالخسارة في أبريل 2020 وساهم برنامج (ساند) في المحافظة عليها



المصدر:
الموقع الرسمي للمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية (أبريل 2020)،
ومن المؤكد تزايد أعداد المستفيدين للأشهر اللاحقة بعد التمديد بالأمر الملكي الكريم.

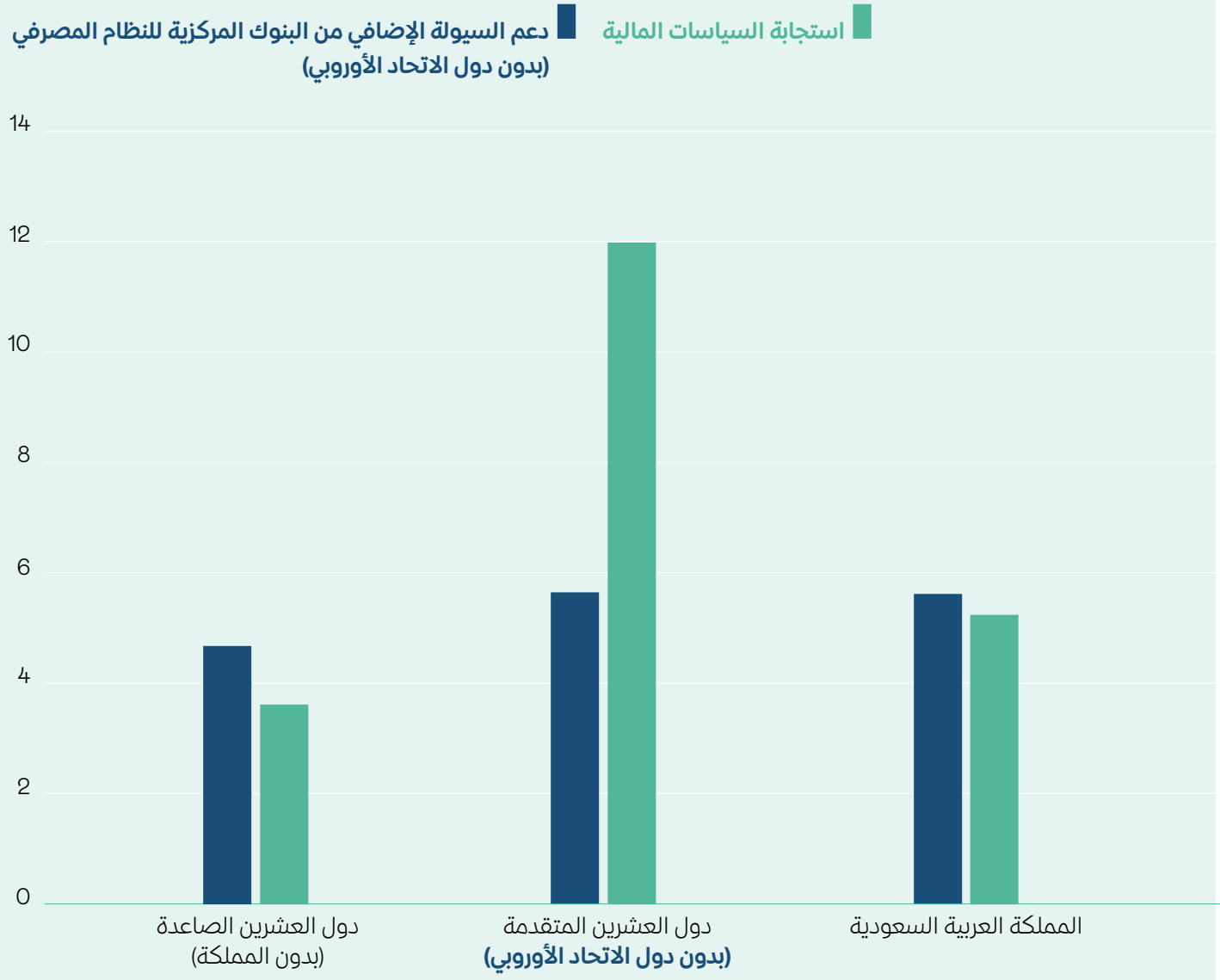
مقارنة الاستجابة الاقتصادية لآثار الجائحة في المملكة مع بقية دول مجموعة العشرين:

وبحسب تتبع صندوق النقد الدولي لاستجابة دول مجموعة العشرين، فإنّ المملكة قد ضخت دعماً نقدياً موازياً لما قدمته دول العشرين المتقدمة. ولكن من الملاحظ أن الدعم المالي كان أقل من متوسط ما أنفقته دول العشرين المتقدمة، وأعلى بقليل من دول العشرين الصاعدة.

رسم بياني 11

استجابة السياسات المالية ودعم السيولة الإضافي من البنوك المركزية للنظام المصرفي

(كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي 2020)



المصدر:
تقديرات صندوق النقد الدولي
من تقرير مشاورات المادة الرابعة للمملكة ومرصد سياسات الاستجابة لجائحة كورونا (IMF COVID Policy Tracker)، بعد إعادة تبويب الإنفاق والتمويل من خارج الميزانية.

أمّا فيما يتعلق بالسياسات المالية، فنجد بأنّ المملكة متراجعة في هذا الجانب عن دول العشرين المتقدمة، حيث تقوم هذه الدول بتخصيص إنفاق أكبر على السياسة المالية بالمقارنة مع السياسات النقدية.

وقد أثنى تقرير مشاورات المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي على الإصلاحات المالية لضمان الاستقرار المالي على المدى المتوسط المتعلقة بترشيد الإنفاق الرأسمالي، والتدرج في رفع الدعم عن منتجات الطاقة والمياه. وفي الوقت ذاته، أشار صندوق النقد الدولي لوجود حيز مالي يقدر عند (0.5%) من الناتج المحلي الإجمالي وهو ما يقارب 15 إلى 20 مليار ريال. وقد أوصى الصندوق باستخدام هذا الحيز لزيادة الإعانات الاجتماعية، والتخفيف من تداعيات زيادة نسبة ضريبة القيمة المضافة من (5%) إلى (15%)، وتبعات إلغاء بدل غلاء المعيشة.[23]

23
المصدر:
صندوق النقد الدولي (يوليو 2021)،
«تقرير مشاورات المادة الرابعة للمملكة العربية السعودية»، ص. 15

نظرة على تطور إعانات الضمان الاجتماعي خلال الأربعة عشر عاماً الماضية

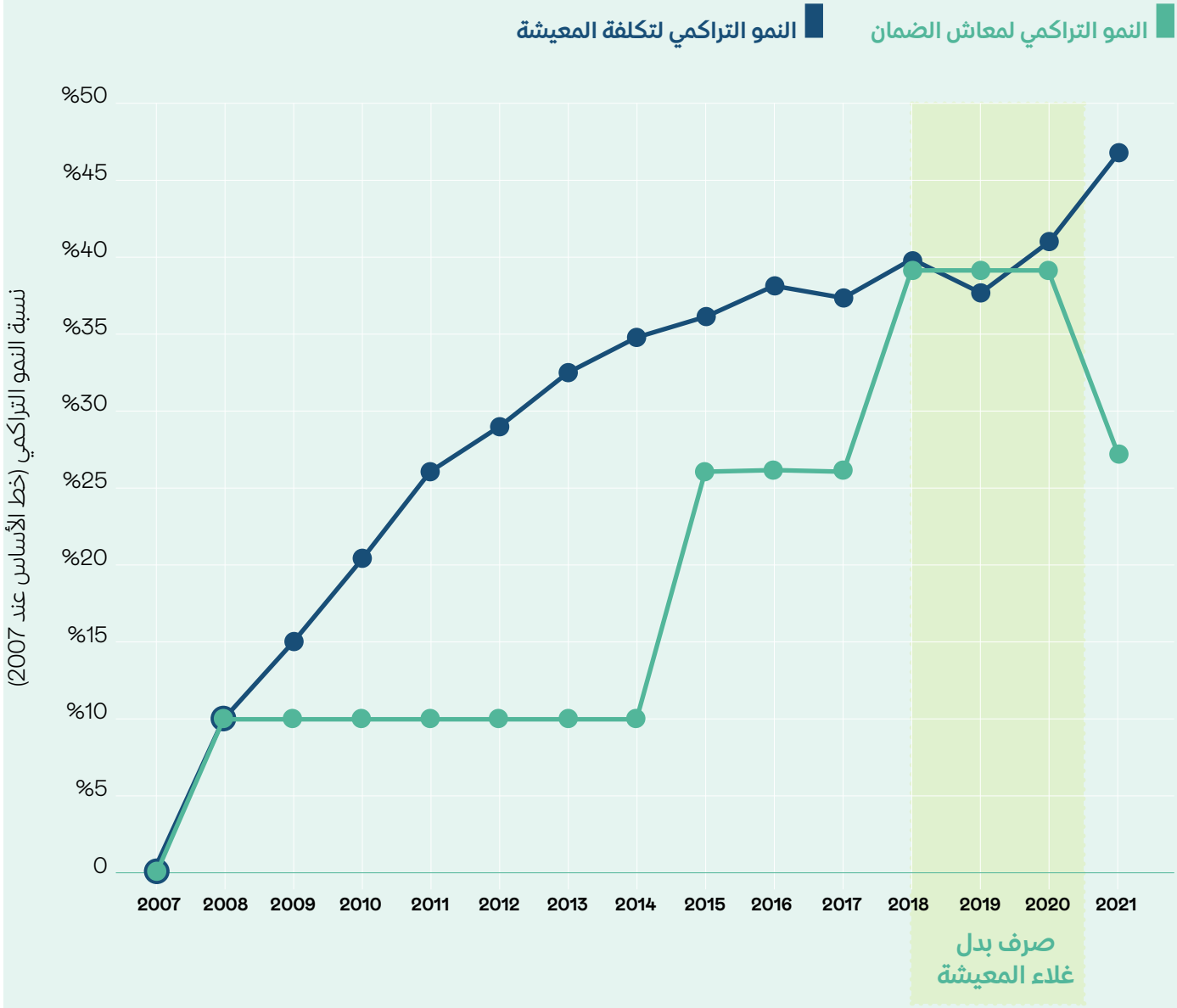
طرأت على معاش الضمان الاجتماعي عدد من التعديلات في فترات زمنية مختلفة بموجب أوامر ملكية كريمة في كل من الأعوام (2008م و 2014م و2017م) على النحو التالي:

- كان مقدار المعاش في عام 2007م (783) ريال للمستفيد شهرياً بحسب ما حدده نظام الضمان الاجتماعي
- ارتفع في عام 2008م معاش الضمان ليصل إلى (862) ريال، حيث صدر الأمر الملكي الكريم بزيادة مبلغ المعاش بنسبة (10%) لمواكبة الارتفاع في نسبة التضخم
- في عام 2015م صدر أمر ملكي لرفع معاش الضمان ليصبح 1000 ريال للفرد الواحد
- في عام 2018م صدر أمر ملكي بإضافة بدل غلاء معيشة للمخصص بمبلغ 500 ريال، ومن الملاحظ بأنّ بدل غلاء المعيشة ساهم في أن يواكب معاش الضمان الاجتماعي ولأول مرة معدل تكلفة المعيشة منذ عام 2008م

أما في عام 2020م وبعد إقرار إيقاف بدل غلاء المعيشة في منتصف العام، أصبحت إعانة الضمان الاجتماعي متراجعة عن معدلات التضخم، ما ينبئ بتراجع الوضع المعيشي لمستفيدي الضمان الاجتماعي. من ناحية أخرى، تظهر الإصلاحات المتعددة التي طرأت على معاش الضمان الاجتماعي في أوقات متفاوتة، ضعف آلية مراجعة كفاية الضمان الاجتماعي. والأمر ينطبق كذلك على بقية الإعانات الاجتماعية، كإعانة البحث عن العمل (حافز)، حيث تم تعديل إعانة حافز خلال عام 2021م.

رسم بياني 12

المعدل التراكمي لنمو إعانات الضمان الاجتماعي (معاش الفرد الواحد) مقارنة بنمو تكلفة المعيشة (2007م - 2021م)



المصدر:
ورقة سياسات الإنفاق الاجتماعي وضرائب الاستهلاك
(مؤسسة الملك خالد، 2017)، مع إضافة تحليل للسنوات اللاحقة.

نموذج حوكمة تعديل أسعار منتجات الطاقة والمياه

شهدت السياسة المالية للمملكة العديد من التغيرات والإصلاحات بفعل رؤية 2030، بهدف تعزيز الإدارة المالية للدولة وإعادة هيكلة الوضع المالي، واستحداث آليات لمراجعة الإيرادات، والنفقات، والمشاريع، وطريقة اعتمادها. واتجهت الدولة نحو زيادة وتيرة الإيرادات غير النفطية. وقد وضعت السياسة المالية الحالية بحسب برنامج تحقيق التوازن المالي 2020 سابقاً وبرنامج تحقيق الاستدامة المالية 2022 حالياً، ضوابط وتدابير للتخفيف من أثر التغيرات الاقتصادية على كل من الأسر والقطاع الخاص. وتم الإعلان عن برنامج حساب المواطن لرفع كفاءة توجيه المنافع والدعم الحكومي المقدم للمواطن، عوضاً عن الدعم المباشر لمنتجات الطاقة والمياه، من خلال إيصال الدعم لمتسحقيه عن طريق صرف بدلات نقدية للأسر المؤهلة عبر حوالات مصرفية.

وتهدف الدولة من تعديل أسعار منتجات الطاقة والمياه إلى إعادة توزيع الدعم لإيصاله للفئات المستحقة للدعم فعلياً، عوضاً عن استفادة جميع فئات الدخل في المجتمع بشكل متساوٍ، مما لا يحفز على الاستهلاك الرشيد لهذه المنتجات، ولا يدعم تشجيع الاستثمارات الكفؤة في القطاع الخاص.[24]

وخضعت عملية تعديل أسعار المياه لعدة ضوابط لإدارة عملية تغيير الأسعار على النحو التالي:

24 25

المصدر:
وثيقة برنامج تحقيق التوازن المالي 2020

1 وضع مبادئ توجيهية لتعديل أسعار الطاقة والمياه

تم تطوير هذه المبادئ التوجيهية بعد الاطلاع على أفضل التجارب الإقليمية والعالمية في 25 دولة لإعادة توجيه الدعم المقدم لمنتجات الطاقة والمياه، بالإضافة إلى دراسة العادات السلوكية للاستهلاك المحلي واحتياجات المستهلكين. وقد تم إقرار 9 مبادئ توجيهية خاصة بـ: الأسرة، القطاعات الصناعية والتجارية، بالإضافة لإقرار مبادئ شاملة وعامة تراعي احتياجات الفئات والقطاعات الأكثر تأثراً من تعديل الأسعار:[25]

المبادئ التوجيهية للأسر	1 التحفيز على ترشيد الاستهلاك
	2 صرف بدلات الأسر بما يتناسب مع الاستهلاك الرشيد
	3 إعادة توجيه بعض مما سيتم توفيره نحو مبادرات ذات أهميه للأسر (مثل: الرعاية الصحية، والإسكان)
المبادئ التوجيهية للقطاعات الصناعية والتجارية	4 تقليص التأثير على الصناعات/القطاعات الاستراتيجية كثيفة التشغيل للعمالة السعودية و/أو ذات المساهمة المرتفعة في الناتج المحلي الإجمالي
	5 إعادة توجيه بعض مما سيتم توفيره نحو الصناعات الناشئة ذات الأولوية
	6 زيادة الأسعار تدريجيًا للسماح للقطاعات المتأثرة بالتكيف معها
المبادئ الشاملة	7 تحديث أسعار الطاقة والمياه بشكل منتظم بناءً على تغيرات السوق
	8 رفع مستوى وكفاءة الخدمات بالتزامن مع تطبيق تعديلات الأسعار
	9 إشراك جميع أصحاب العلاقة وضمان التواصل بشفافية قبل التعديل وبعد التعديل

2 وضع خطة زمنية مرحلية لتعديل أسعار منتجات الطاقة والمياه

3 إنشاء لجنة تنفيذية لحوكمة تعديل أسعار منتجات الطاقة والمياه برئاسة وزير الطاقة

وبذلك تخضع عملية إقرار تعديل أسعار منتجات الطاقة والمياه لميزان محكوم من الدراسات والمراجعات الدورية بالشكل الذي يضمن المرونة والكفاية وحماية الأسر والقطاعات الصناعية والتجارية والزراعية من أي تبعات سلبية. وهو نموذج لا يستحق الإشادة فقط، بل التكرار فيما يتعلق بتحقيق التوازن للأسر الأقل دخلاً في مجتمعنا تحقيقاً لمستهدفات رؤية المملكة 2030. ولذلك ندعو إلى الاسترشاد بنموذج حوكمة تعديل أسعار الطاقة لتطوير نموذج لحوكمة مقدار الإعانات الاجتماعية بالمملكة.

سنواصل تطوير منظومة الخدمات الاجتماعية لتكون أكثر كفاءة وتمكيناً وعدالة،حيث سنعمل على تعظيم الاستفادة من دعم الغذاء والوقود والكهرباء والماء من خلال توجيه الدعم لمستحقيه.

رؤية المملكة 2030

5 التوصيات

قدمت هذه الورقة تحليلاً مالياً واقتصادياً للعائد المالي من تمويل برامج الحماية الاجتماعية، وإبراز المردود الاقتصادي للإنفاق الاجتماعي على المدى المتوسط والبعيد في المملكة العربية السعودية. وتتقدم المؤسسة فيما يلي بتصورها حول سبل تحقيق الاستدامة المالية للإنفاق الاجتماعي في المملكة على المدى القصير والمتوسط، وبما يدعم التعافي الاقتصادي الشامل لجميع فئات المجتمع، لاسيما الأقل حظاً.

أولاً:

زيادة الإنفاق الحكومي على الإعانات الاجتماعية بقيمة 15 إلى 20 مليار ريال سنوياً ابتداء من ميزانية عام 2022م

وذلك للتخفيف من تداعيات ارتفاع تكلفة المعيشة على الأسر الأقل دخلاً إثر ارتفاع معدلات التضخم وزيادة نسبة ضريبة القيمة المضافة وإلغاء بدل غلاء المعيشة.

ثانياً:

تشكيل لجنة لحوكمة تعديل مقدار الإعانات الاجتماعية

1. الاسترشاد بنموذج وآلية عمل لجنة حوكمة تعديل أسعار منتجات الطاقة والمياه في إنشاء لجنة دائمة تجتمع بشكل دوري كل 6 أشهر ووضع مجال محدد يضمن سقوف عليا ودنيا للرفع والخفض بحيث لا تتجاوز 10% صعوداً أو نزولاً مع كل تعديل.
2. إنشاء فرق عمل متخصصة داخل اللجنة لدراسة أثر التغيرات الاقتصادية على الأسر الأقل دخلاً، لضمان مواكبة قيمة الإعانات الاجتماعية مع تكاليف المعيشة والتطورات الاقتصادية.
3. تختص اللجنة بدراسة مقدار جميع الإعانات الاجتماعية الحكومية في المملكة، على أن تنسق للتكامل مع الجهات المانحة والداعمة غير الحكومية لتقديم الإعانات الاجتماعية. ولا تختص اللجنة بدراسة إصلاحات سياسات الإعانة الاجتماعية، أو حجم وعدد البرامج، أو معايير الاستحقاق والإدارة والتظلم والتقييم والمتابعة، حيث أن لهذه الاختصاصات لجان وزارية قائمة للقيام بها وتنقضي بانتهاء أعمالها.

ثالثاً:

تطوير أدوات السياسة المالية الخاصة بالإنفاق الاجتماعي في المملكة

1. تضمين تقديرات للإنفاق الاجتماعي ضمن إطار تقديرات المدى المتوسط للميزانية العامة للدولة؛ على غرار التقديرات التي يتم رصدها وتحليلها لكل من الإنفاق الرأسمالي والجاري.
2. تبني النظام المحاسبي الاجتماعي social accounting system بما يدعم تقديم التحليل الكمي للإنفاق الاجتماعي وتقديم التقديرات المستقبلية لتطور برامج الحماية الاجتماعية وإصلاحاتها.
3. القيام بحساب المضاعف المالي للإنفاق الحكومي الرأس مالي والجاري والاجتماعي بشكل دوري، لضمان تقدير الاستدامة المالية لكل شكل من أشكال الإنفاق، ومن ثم رصد الميزانيات بالشكل الكفؤ وتوجيه حصص الميزانية لبنود الإنفاق ذات المضاعف المالي والعائد الاقتصادي الأعلى.

والله الموفق،،،