مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية
King Faisal Center for Research and Islamic Studies

علاقات الدولة بقطاع الأعمال في عصر الإصلاح: الضغوط المتزايدة وخُطط السياسات الاقتصادية المتباينة

فارس السليمان

ذو القعدة ١٤٤٠هـ - يوليو ٢٠١٩م

تقرير خاص

علاقات الدولة
بقطاع الأعمال في عصر الإصلاح:

الضغوط المتزايدة وخُطط السياسات الاقتصادية المتباينة

تقرير خاص

لقد كان للعجز المالي الكبير الناجم عن الانخفاض الحاد في أسعار النفط أواخرَ عام ٢٠١٤، والتحدياتِ الدائمة من بطالة الشباب، أثرٌ بالغ في توجيه دفة السياسة الاقتصادية في المملكة العربية السعودية في السنوات الأخيرة. وعلى الرغم من شيوع هذه التحديات في المنطقة، فإنها تبدو أضخمَ في المملكة عند مقارنتها بالتحديات التي تواجهها بعض الدول «الفائقة الريع»[١]، وهو ما أثار شعورًا بالإلحاح على صعيد صنع السياسات.

كانت هذه الاتجاهاتُ أيضًا الأساسَ الذي قام عليه ما حدثَ من تغيير سياسي داخلي كبير في المملكة، تحت قيادة جديدة تسعى لتنفيذ سلسلةٍ من برامج الإصلاح الاقتصادي التحويلية، من أبرزها رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠، وبرنامج التغيير الوطني الأكثر تفصيلاً.

وقد عجَّلَت هذه التغييراتُ مجتمعةً مراحل التغيير الأولى في العقود الاجتماعية القائمة بين الدولة ومكونات المملكة المختلفة. وربما كانت محاولات تغيير العلاقة بين الدولة وموظفي القطاع العام، وكذلك العلاقة بين الدولة وقطاع الأعمال، هي الأكثرَ إثارةً لاهتمام الباحثين المعنيين بدراسة الدول الغنية بالنفط خاصةً.

وتركز هذه الدراسةُ على التفاعلات المتغيرة في علاقات الدولة بقطاع الأعمال خاصةً، محاوِلةً تحليلَ التحديات التي قد تفرضها هذه العلاقات على أجندة الإصلاح الشامل. فباستكشاف الضغوط المزدوجة التي تُمارَس على الدولة نتيجة مستويات البطالة المرتفعة من جهة والعجز المالي الكبير من جهة أخرى، يمكننا تعيين السياسات الناتجة والمتناقضة في الظاهر وفحصها ووضعها في سياقها.

الضغوط الداخلية والخارجية:

يمكن تصنيف مقترحات السياسة الاقتصادية الكثيرة، التي ظهرت بوصفها جزءاً من مبادرة الرؤية وغيرها من المبادرات التي سبقتها[٢]، تحتَ العديدِ من الاتجاهاتِ المختلفة. ومن بين الطرق المثمرة في

(١) يشير مصطلح الدول «الفائقة الريع» إلى أغنى ثلاث دول في مجلس التعاون الخليجي في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي: قطر والإمارات العربية المتحدة والكويت. انظر:
Courtney Freer, "Rentier Islamism: The Role of the Muslim Brotherhood in the Gulf," LSE Middle East Centre Paper Series 9, London School of Economics, 2015.

(٢) تضمنت المبادرات السابقة خُطط التنمية الخمسية، التي كانت آخرَها الخطتان التاسعة والعاشرة.

تفكيك مشهد السياسات البدءُ بالضغوط الكامنةِ التي تواجه الدولةَ، ثم استكشاف علاقتها بما نتج عنها من مبادرات سياسية. وسُرعانَ ما بدا جليّاً أن هناك نوعَينِ من الضغوط يُشَكِّلانِ القوى المهيمنةَ على صياغة السياسة الاقتصادية منذ عام ٢٠١٤.

يتمثَّل النوع الأول - العالمي النطاق والأحدث من بين الضغوط - في انخفاض أسعار النفط عام ٢٠١٤، الذي تسبب في عجزٍ ماليٍّ حاد وأكثر إثارة للقلق مما سبق. ودلالةً على ذلك، أشار صندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٥ إلى أن معدل نمو العجز الذي تغذيه المدخرات ذاك العام، إذا استمر على ما هو عليه، فقد يؤدي إلى استنزاف الاحتياطيِّ النقديِّ للسعودية في غضون خمس سنوات، لكن المسار تحسَّن مذ ذاك[٣]. بالطبع هناك مستوياتٌ متفاوتة من الإلحاح الواقع على كل دولةٍ من دول مجلس التعاون الخليجي؛ فالمملكة العربية السعودية في الوسط، بينما تقع الدول الفائقة الريع (الكويت والإمارات العربية المتحدة وقطر) في الجانب الأقل إلحاحاً، وتقع كلٌّ من البحرين وعمان في الجانب الأكثر إلحاحاً. وقد رُفِضت - في السنوات التي تلت مباشرةً الانحدار الحادَّ في أسعار النفط - الرؤى المقلقةُ القصيرة الأمد، التي كانت تنذر بإعسارٍ ماليٍّ وشيك، ولكن لا شكَّ في أن استشراف الآفاق المالية الطويلة الأمد يُشَكِّلُ تحدياً في العادة.

أما النوع الثاني، الذي يميز المملكةَ عن قريناتها في دول مجلس التعاون الخليجي، فيظهر نتيجةً للتوجه الديموغرافي ناحية انخراط أعدادٍ كبيرة من الشباب في سوق العمل. وهذا النوع من الضغط الديموغرافي يختلف اختلافاً كمِّيّاً في حالة المملكة؛ إذ يفصل سعيُ عددٍ هائل من الشباب إلى دخول سوق العمل كلَّ عام إلى جانب تقلُّص موارد الدولة، بين المملكة العربية السعودية وبين جيرانها. وكثيراً ما يُستشهدُ بالإحصائيات التي تشير إلى أن ٥٨٪ من السكان تحت سن الثلاثين[٤]، وأن نسبة كبيرة جدّاً من الشباب - تُمثِّلُ ٤٠,٥٪، وتتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ عاماً - عاطلون عن العمل[٥].

إن التقاءَ هذين النوعين معاً هو ما يثير القلقَ، أما إذا نظرنا إلى كلٍّ منهما على حدةٍ، فسوف نجد أنهما من الضغوط الشائعة، وأن الحجم الحالي لفاتورة أجور القطاع العام (حوالي ١٣٪ من إجمالي

(3) Ahmed Feteha, "Saudis Risk Draining Financial Assets in 5 Years, IMF Says." Bloomberg.com, October 21, 2015, www.bloomberg.com/news/articles/201521-10-/saudis-risk-draining-financial-assets-in-five-years-imf-says .

(٤) المملكة العربية السعودية، الهيئة العامة للإحصاء، السكان حسب الجنس وفئات العمر والجنسية (سعودي/غير سعودي)، منتصف عام ٢٠١٨.

(5) International Monetary Fund, IMF Country Report No. 172017 ,316/, p.7.

الناتج المحلي في عام ٢٠١٦)[٦] يشير بوضوح إلى الطريقة التي عُولِجَت بها مشكلات الانفجار السكاني والبطالةِ المتناميةِ في السنوات والعقود الماضية؛ أي عن طريق المحسوبية في توزيع تعيينات القطاع العام.

وعلى أي حال، تسبَّب هذان النوعان من الضغوط - في ظل الوضع الراهن - في ظهور برنامجين اقتصاديين غيرِ متوافقين ظاهريّاً؛ إذ دفع الوضع المالي إلى استجابة اقتصاديةٍ نيوليبرالية من الدولة، في حين أن ضغوط البطالةِ ومناخ الركود دفعا إلى الاستجابة بسياسة أكثرَ دَوْلَانِيَّةً وقومية في الاقتصاد. وبالطبع لن يرى صانعو السياسات والباحثون المعنيون بمناطق أخرى قد واجهت تحديات مماثلة في السنوات القليلة الماضية هذا الأمرَ مقايضةً استثنائية.

عناصر الخطة الاقتصادية الليبرالية:

تبنَّت الدولةُ، استجابةً للعجز المالي الضخم ومعدل الإنفاق الذي لا يمكن الاستمرارُ فيه، مجموعةً من سياسات التحرير الاقتصادي الجديدة، التي تهدُفُ إلى تعزيز نمو القطاع الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر، وذلك تخفيفاً للضغط الذي تواجهه الدولة بصفتها مصدرَ التوظيف الرئيس للاقتصاد. وهذا النوع من الإصلاح ليس جديداً من جهة المبدأ؛ فمنذ سنوات عدة، كان مؤشر البنك الدولي لسهولة ممارسة الأعمال مؤشرَ أداءٍ رئيساً لصانعي السياسة السعوديين، الذين يهدُفون إلى جذب المستثمرين الأجانب إلى المملكة. وقد استطاعت الهيئة السعودية العامة للاستثمار، والمكلَّفة بجذب الاستثمارِ الأجنبي المباشرِ إلى المملكة، قيادةَ الدولة في قطع خطواتٍ كبيرة في تحسين أدائها في العديد من هذه المؤشرات؛ إذ ارتقت إلى المركز الثاني عشر في المؤشر العالمي بحلول عام ٢٠١١ (قبل أن يغير البنك الدولي نُظُم قياسه؛ وهو ما أدَّى إلى احتلال البلاد المرتبةَ التسعين في السنوات الأخيرة)[٧]. يعكس هذا الوضعُ - من نواحٍ كثيرة - مخاوفَ أوسع لدى المستثمرين من الاقتصاد السعودي، تتعلق عادةً بتحديات هيكلية، في النظام القضائي على سبيل المثال. وبالرغم من استمرار العديد من هذه المشكلات الهيكلية، فمن الواضح أن المجموعةَ الجديدة من سياسات التحرير، التي تضطلع المملكة بتنفيذها، أكثرُ طموحاً، وتهدف إلى إحداث تغيير أعمقَ من محاولات السنوات الماضية.

(6) Natalia T. Tamirisa and Christoph Duenwald, "Public Wage Bills in the Middle East and Central Asia," International Monetary Fund, Departmental Papers/Policy Papers, 2018, p. 7.

(7) World Bank, "Doing Business Project: Measuring Business Regulations," doingbusiness.org.

وقد لاقى هذا الجزءُ من حزمة الإصلاح استجابةً إيجابيةً كبيرة من مجتمع الاستثمار العالمي، الذي يتوقُ إلى الحصول على قدرٍ أكبر من فرص الوصول إلى اقتصاد سوقٍ يُعد ناشئاً وغيرَ مستغلٍّ استغلالاً كبيراً[٨]. وقد استجلب عنصرُ الخصخصة في الخطة - الذي قد يكون الأكثرَ شهرةً في المبادرات الاقتصادية المتعلقة برؤية ٢٠٣٠ - اهتماماً واسعاً لدى المستثمرين، لكنه أثار في الوقت نفسِه تساؤلاتٍ عن دور الدولة ومسؤولياتها تجاه موظفي القطاع العام وعن قضايا أخرى.

وتنبثقُ من هذه الأجندة الاقتصادية على نطاق أوسع مجموعةُ السياسات الآتية، التي نُفِّذت بالفعل، أو سَتُنَفَّذُ في المستقبل:

- تحرير أسواق الأسهم؛ لتشجيع الاستثمار وفتحِ مجموعة واسعة من الصناعات أمامَ مزيدٍ من الملكية الأجنبية، وفيها إصلاحات كقانون الإفلاس الجديد[٩].
- أجندة الخصخصة، التي تحدد خُططَ طرح مجموعة من الأصول الحكومية القَيِّمَةِ (ومنها أجزاء مهمة من الرعاية الصحية والتعليم والمطارات، وربما ٥٪ من أرامكو؛ شركة النفط المملوكة للدولة).
- إصلاح دعم الطاقة، الذي شهد ارتفاعَ أسعارِ الوقود والكهرباء في الأشهر الأخيرة (آخرها في يناير ٢٠١٨) بصفته جزءاً من خطة متوسطةِ الأجلِ للوصول إلى مستوى أسعار السوق العالمية للمرافق[١٠].
- بدء تعميم مجموعة متنوعة من الرسوم أو ضرائب المواد الضارة في عام ٢٠١٧، وضريبة القيمة المضافة في يناير ٢٠١٨.
- توحيد أصول الدولة تحت صندوق الاستثمارات العامة، والسعي نحو إستراتيجية استثماريةٍ أشدَّ مخاطرةً، وتخصيص نشِط للأصول، على المثال الذي وضعه صندوق رؤية سوفت بنك[١١].
- تخفيض الدولة نفقاتِها الرأسمالية، وخاصةً في التعليم والرعايةِ الصحية والبنية التحتية، وكذلك بعض المحاولات المبكرة لتخفيض النفقات الجارية عبر تجميد مزايا القطاع العام وأجورِه.

---

(8) F. Brinley Bruton, "'Davos in the Desert' Offers Glimpse of Changing Saudi Arabia," NBCUniversal News Group, October 24, 2017, www.nbcnews.com/news/world/davos-desert-offers-glimpse-changing-saudi-arabia-n813636.

(9) Baker McKenzie, "Saudi Arabia Issues Its First Developed Bankruptcy Law," March 5, 2018, www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/201803//saudi-arabia-first-developed-bankruptcy-law.

(١٠) برنامج الرصيد المالي، تحديث ٢٠١٨، وزارة المالية.

(11) "Public Investment Fund, SoftBank Vision Fund Sign Partnership to Establish 'Solar Energy Plan 2030,'" Saudi Press Agency," October 25, 2017, www.spa.gov.sa/viewfullstory.php?lang=en&newsid=1681121

الجنادرية / زوار الجنادرية في ختام فعالياتها: ننتظر المهرجان بشغف كل عام وكالة الأنباء السعودية.

- إصدار سندات محلية ودولية، بلغ مجموعها أكثر من ٤٠ مليار دولار في ١٨ شهراً حتى نهاية الربع الثاني من عام ٢٠١٨[١٢].

لكن الاستقبال المحلي لهذه الإصلاحات كان فاتراً، رغم أن المستثمرين الدوليين استقبلوها بترحابٍ شديد[١٣]. لا شك أن القطاع الداخلي يهتم بفرص الخصخصة أيضاً، لكن إصلاحَ دعم الطاقة، إلى جانب مجموعة من الضرائب والرسوم الجديدة، قد زادا زيادةً كبيرةً من تكلفة ممارسة الأعمال في المملكة، وخاصة الصناعات كثيفة استهلاك الطاقة (ولو كانت نقطة الانطلاق الأولية منخفضة)[١٤]. علاوة على ذلك، جاء الإصلاح في وقت قلَّصت فيه الدولة الإنفاق الرأسمالي، الذي كان في السنوات الماضية أكثر العوامل أهمية في نمو القطاع الخاص، بالإضافة إلى فتح الباب أيضاً أمام منافسة أجنبية أكبر. وعامةً، تُرجمت هذه الإصلاحات إلى جهد متضافِر بذلته القيادةُ لإعادة صياغة العناصر الهيكليةِ في العقد الاجتماعي القائم بين الدولة والقطاع الخاص المحلي، وهو ما أدَّى إلى تغيُّر الوضع الراهن، وتعطيلِ الطريقة التي أدار بها القطاع الخاص المحلي أعمالَه في المملكة في العقود الماضية. وعلى الرغم من أن المستثمرين الجُدد غير معتادين أو مرتبطين بالعقد القديم (الذي يَتكوَّنُ في جوهره من عمالةٍ وطاقة رخيصة ونفقات رأسمالية حكومية)، فمن المرجح أن تبقى المخاوفُ بشأن كيفية ووقت إعادة التفاوض على هذه العقود أو الصفقات، ومدى الوضوحِ وبُعدِ النظر الذي ستبرزه السنواتُ المقبلة.

العناصر الرئيسة للخطة الدَّوْلانية:

واصلت الدولة في الوقت ذاته الحفاظَ على سلسلة من السياسات الناشئة عن الضغوط الديموغرافية القويةِ في سوق العمل، التي جُمعت هنا تحت مظلة الخُطة الدَّوْلانيَّة. وتتميز هذه السياسات بنمط دَولاني شائع، وغالباً ما يكون اقتصادياً قوميّاً، وغالباً ما ينظر القطاع الخاص بعين الشك إلى هذه السياسات على عكس أجندة التحرير.

(12) Saudi Arabia: Bonds," Cbonds.Info, cbonds.com/countries/Saudi-Arabia-bond.

(13) Jane Kinninmont, "Vision 2030 and Saudi Arabia's Social Contract: Austerity and Transformation," Chatham House Report, July 20, 2017, p. 27.

(14) Vivian Nereim, "Anger At Rising Prices Hits a New Target in Saudi Arabia: Milk," July 3, 2018, https://www.bloomberg.com/news/articles/201803-07-/in-saudi-arabia-anger-at-rising-prices-hits-a-new-target-milk.

وتقع في قلب هذه الخطة الجهودُ المستمرة التي تبذلها وزارة العمل والتنمية الاجتماعية لزيادة عدد السعوديين العاملين في القطاع الخاص، وغالباً ما يكون هذا عن طريق برنامجَيْ نطاقات وطاقات[١٥]. ويعد برنامج نطاقات - بصفته حجرَ الزاوية في خُطة توطين العمالة في الدولة منذ عام ٢٠١١ - نظامَ حصصٍ مُصمَّماً لدفع الشركات الخاصة لزيادة عدد المواطنين العاملين لديها عبر هيكل من الحوافز والعقوبات؛ ووفقاً لطرح جنيفر ر. بيك، فقد «نجح البرنامج في زيادة العمالة السعودية، ولكن... الثمن كان باهظاً على حساب نمو الشركات واستمرارها»[١٦]. أما برنامج طاقات، بوابة العمالة الوطنية، فهو برنامج إضافي طَرَحَهُ عددٌ من الوكالات الحكومية، ومنهم صندوق تنمية الموارد البشرية في عام ٢٠١٥، ويهدُف إلى تيسير مطابقةِ مهارات الباحثين عن عملٍ مع الفرص المتاحة لدى الشركات التي تبحث عن عاملين. وفي عام ٢٠١٧ بدأ البرنامج يُلزِم الشركات بإشراك ومقابلة المرشحين المؤهلين عن طريق البرنامج فترةً زمنيةً محددة، قبل السماح لهم بالتقدمِ بطلب الحصول على تأشيرات لعمالٍ أجانب.

لكن تشمل هذه الخطةُ الدَّوْلانية بتحديدٍ أوسع مجموعةً من السياسات، وفيها:

- فرض رسوم على العمالة الأجنبية وعيالهم، الأمر الذي أدَّى، على خلفية مناخ ركود أوسع، إلى هجرة جماعية كبيرة للعمال المهاجرين (وتتجاوز على الأرجح ثمانمئة ألف مغادر في الأشهر الثمانية عشر السابقة على شهر إبريل ٢٠١٨)[١٧].
- اتساع نطاق جهود السعودة ووتيرتها عبر تنفيذ صندوق تنمية الموارد البشرية لبرنامج طاقات، والتوسع المستمر في برنامج نطاقات.
- الحد من سهولة الحصول على تأشيرات للعمالة الأجنبية الماهرة وشبه الماهرة.
- النمو في نطاق وحجمِ الشركات المملوكةِ للدولة والمبادراتِ التي تقوم عليها، وأبرزها ما يقوم عليه صندوق الاستثمارات العامة وبرنامجه «تنمية القطاع السعودي» في الزراعة (مشروع مصايد الأسماك السعودية)، والطاقة (سوفت بنك للطاقة الشمسية)، والترفيه (مسارح AMC)[١٨].

---

(١٥) نطاقات وطاقات برنامجان يطلبان من القطاع الخاص تعيين القوى العاملة محلياً ويشجعانه على ذلك، وفقاً لمجموعة معقدة من القواعد واللوائح. انظر:
Steffen Hertog, "State and Private Sector in the GCC after the Arab Uprisings," *Journal of Arabian Studies*, Vol. 3, No. 2, 2014, pp. 174–195.

(16) Jennifer R. Peck, "Can Hiring Quotas Work?: The Effect of the Nitaqat Program on the Saudi Private Sector," *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 9, No. 2, 2017, pp. 31647-.

(17) "1,500 Expats Leaving Saudi Arabia on a Daily Basis," Saudi Gazette, April 11, 2018, http://saudigazette.com.sa/article/532546/SAUDI-ARABIA/1500-expats-leaving-Saudi-Arabia-on-a-daily-basis.

(18) Saudi Arabia, Public Investment Fund (PIF), "Portfolio," 2017–2018, www.pif.gov.sa/en/Pages/Portfolio.aspx.

من الواضح أن مجموعة السياسات هذه، على عكس تلك المكوِّنة للخطة التحريرية، لا ترتبط ارتباطاً واضحاً بنموذجٍ أيديولوجيٍّ ما، كما لم يكن النمو التاريخي لدولة الرفاه في المملكة نموّاً أيديولوجيّاً مباشراً، بل كانت نوعاً من سياسة الحكم الريعي، الذي يهدف إلى توزيع الرعاية والثروة في إطار السياق الثقافي والاجتماعي القائم ساعتها، ووفقاً لطرح ستيفن هرتوغ، كانت أيضاً ردّاً على صعود الجمهوريات الاشتراكية في العالم العربي[١٩].

مواطن صدام الخطتين:

تتصادم هاتان المجموعتان من خُطط السياسات - التي نبعت من ضغوط مختلفة - في مواطن معينة، وهو ما يقود في الغالب إلى مشهد سياسي مُربِك بعض الشيء للمستثمرين المتعددي الجنسيات، وكذلك للشركات المحلية بجميع أحجامها.

ومن بين الأمثلة النموذجية على هذا الصراع، إعلانُ الحكومة في يناير ٢٠١٨ - وبعد خمسة أيام من ارتفاع أسعار المرافق وتطبيق ضريبة القيمة المضافة - سلسلةً من المكافآت المالية لموظفي الحكومة وأعضاء القوات المسلحة[٢٠]. وقد عزَّز هذا التخفيف الانتقائي للظروف الاقتصادية الجديدة على موظفي القطاع العام، الانقسامَ القائم بينهم وبين موظفي القطاع الخاص. ولكن بمعنى أعمق، كشفت خطوةُ الحكومة أنه حتى في عصر التغير السريع والتحرر الاقتصادي تتمثل ردةُ الفعل الانعكاسية للدولة في العودة إلى أنماط قديمة من الرعاية.

ويسلط القسم الآتي الضوء على ثلاث صور نموذجية يمكن لهاتين الخطتين أن تتصادما بها. وبالطبع، يمكن أن يمثل تحليلٌ أكثر شمولاً محوراً لبحثٍ أوسع.

(19) Steffen Hertog, *Princes, Brokers, and Bureaucrats: Oil and the State in Saudi Arabia* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2011), pp. 61–65.

(20) Alaa Shahine and Vivian Nereim, "Royal Handouts Cheer Saudis But Show Struggle to Revamp Economy," Bloomberg.com, Bloomberg, January 7, 2018, www.bloomberg.com/news/articles/201806-01-/saudis-get-extra-pay-after-price-surge-sparked-public-complaints.

المهارات متخلفة عن احتياجات سوق العمل:

أحد أكثر الأمثلة ورواداً على هذا النوع من الصراع هو الفجوةُ في المهارات لدى الشباب السعودي، ممن يدخلون سوق العمل بعد التخرج من نظام التعليم العام[٢١]. وعلى الرغم من أن ميزانيةَ التعليم في المملكة لا تزال واحدةً من أكبر الميزانيات في العالم في مقابل إجمالي الناتج المحلي، حتى بالمقارنة مع دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)[٢٢] ، فإن السنواتِ الأخيرةَ شهدت تقلصاً في الميزانية، حتى مع تعافي أنواع أخرى من الإنفاق في ٢٠١٧-٢٠١٨ بعد التقشف البسيط في العامين السابقين[٢٣]. وكذلك لا تزال المخرَجات التعليمية، وخاصةً في المواد ذات الصلة بالعلوم والتكنولوجيا والهندسة والرياضيات، ضعيفةً (إذ انخفضت الدرجات بين آخر دراستين عالميتين لمهارات الرياضيات والعلوم لدى المراهقين)، وما زال هناك تفاوُتٌ صريح في المهارات بين خريجي الجامعات ممن يدخلون سوق العمل[٢٤]. وقد شكَّلت هذه التحديات الخلفيةَ التي ضُغِط فيها على القطاع الخاص لإحلال العمال السعوديين محلَّ نظرائهم من الأجانب المهرة.

هذا، وقد زاد تعقيد القواعد التنظيمية الجديدة من متطلبات الترخيص للشركات؛ من القطاع المالي وحتى قطاعات الطاقة والاستشارات، وغالباً ما يُطْلَبُ عددٌ معينٌ من الموظفين ذوي مؤهلاتٍ معينة. ومن الأمثلة على ذلك القواعدُ الجديدة في المملكة التي تحكم أنظمةَ الطاقة الشمسية الصغيرة والمتوسطة التي تغذي الشبكة الكهربائية. إذ تُلزِم هذه اللوائحُ شركاتِ الاستشارات والتركيب بمجموعة من المتطلبات، منها ما يتعلق بالقوى العاملة؛ إذ توضح بالتفصيل كلَّ شيء يجب أن يحوزه المهندسون بدءاً من الدرجات العلمية، وحتى عدد المشاريع التي أشرف عليها، وعدد سنوات الخبرة، وهو ما يُجبِر الشركاتِ - في دولة ذات صناعة ناشئة - على البحث عن مهندسي طاقة شمسية مؤهلين في الخارج، وهو ما يصنع توتراً مع متطلبات السعودة التي تفرضها وزارة العمل والتنمية الاجتماعية، والتي تستمر في دفع الشركات

(21) Steffen Hertog, *The Political Economy of Labour Markets and Migration in the Gulf, Workshop Proceedings*, 2016, eprints.lse.ac.uk/679191//Labour and Migration Report.pdf.

(22) OECD, "Education GPS—Saudi Arabia—Overview of the Education System (EAG 2018)," www.gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=SAU&treshold=10&topic=EO.

(23) Saudi Arabia, "Saudi Fiscal Budget 2018" (English translation), Jadwa Investment, December 17, 2017, http://www.jadwa.com/en/download/2018-saudi-fiscal-budget/saudi-arabias-2018-budget-11-1-.

(24) Ina V. S. Mullis et al., "Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)," *Encyclopedia of Science Education*, ed. Richard Gunstone (Dordrecht: Springer Netherlands, 2015), p. 15.

في الاتجاه المعاكس. وقد بُذِلَ الكثيرُ من الجهد لمعالجة عدم تطابُق المهارات، ويبرزُ برنامج تمهير التابع لصندوق تنمية الموارد البشرية HRDF، الذي يدعم التدريب الوظيفي للموظفين السعوديين مدةً تصل إلى ستة أشهر، باعتباره إحدى المبادرات الواعدة، رغم أنه لم يتضح مدى تأثيره بعدُ.

تأثير المزاحمة:

نشأ نوعٌ آخر من الصدام الذي تجلى في مجموعةٍ متنوعةٍ من الصناعات وعلى درجاتٍ متفاوتة، من نموِّ الشركات المملوكة للدولة والمبادرات التي تديرها وإدراكِ ما لها من تأثيرِ «مزاحمة» على استثمار القطاع الخاص المحلي، وخاصةً المشروعات الصغيرة والمتوسطة. فحرصُ الدولة على تحفيز نمو سريع في بعض الصناعات الإستراتيجيةِ التي أُهمِلَتْ في الماضي أدى إلى استغلال الشركات المملوكةِ للدولة لهذه الفرصِ مباشرة، وغالباً عبر الشراكة مع شركات أجنبية مساهمة. وبدا في كثير من الحالات أن نمو هذا النوع من الشركات المملوكة للدولة ينبعُ من التحديات التي وقفت سابقاً في وجه تنفيذِ تغييرات هيكليةٍ تُسهِم في إنشاء بيئةٍ استثمارية صحية وطبيعية، وكذلك ينبعُ من شغفٍ ما داخل الدولة بصنع «أبطال وطنيِّين» قادرين على استخدام السوق السعودية منصةَ انطلاق نحو المنافسة عالميّاً. فعلى سبيل المثال، يَنُصُّ وصفُ أهدافِ صندوق الاستثمار في محفظته المحلية على أن «الصندوق يعمل على إطلاقِ القيمة داخل الحافظة المحلية وصنعِ أبطال وطنيين منافسِين عالميّاً عبرَ قطاعاتٍ متعددة». ومن الأمثلة التي تندرج تحت ذلك شراكةُ صندوق الاستثمارات العامة مع شركة AMC وشراكته مع شركة سوفت بنك لتطوير محطات الطاقة الشمسية على مستوى المرافق في المملكة.

التوظيف في القطاع العام يظل أكثر جاذبية:

نشأ الصدام الأخير، وربما الأخطر، من محاولة الدولة تشجيعَ زيادة العاملين في القطاع الخاص مع الحفاظ في الوقت نفسِه على مستوياتٍ عالية من رواتب القطاع العام ومزاياه ومكافآته (ويظهر ذلك في مكافآت مرتبات القطاع العام التي وُزِّعَت مع إطلاق ضريبة القيمة المضافة)، الأمر الذي لا يزال له تأثيرٌ سلبيٌّ على سوق العمل. ويمكننا القول إن هذه المزيةَ في توظيف القطاع العام (التي عادةً ما تُوصَفُ في الأدبيات بأنها راسخة في بنية الدولة) واعتماد القطاع الخاص منذ فترة طويلة على العمالة الأجنبية الرخيصة، يمثلان التحدي الأكثر أهميةً أمام خُطة الإصلاح الاقتصادي.

إن الجهود المستمرة التي تبذلها الدولة للحد من اعتماد القطاع الخاص على العمالة الأجنبية الرخيصة (عبر فرض الرسوم وغيرها من الوسائل)، مع الإبقاء على معظم عناصر التعويض الخاص بالقطاع العام، تمثل علامةً على صلابة العقد الاجتماعي للدولة مع موظفي القطاع العام، وعلى مدى لِينِه وضعفه في الوقت نفسه مع القطاع الخاص المحلي ونخبةِ رجال الأعمال (وهذه سمةٌ واضحة لعلاقة الدولة بهذه المكونات، لكنها جديرة بالذكر).

لقد بدأت رسوم العمل الأجنبية، التي طُبقت لأول مرة في عام ٢٠١٣ بمعدل ٢٠٠ ريال سعودي شهريّاً لكل موظف أجنبي، تزيد اعتباراً من ١ يناير ٢٠١٨، ومن المقرر أن تصل إلى ٨٠٠ ريال سعودي شهريّاً لكل موظف أجنبي بحلول عام ٢٠٢٠[٢٥]. ستعمل هذه الرسوم على تضييق فجوة الأجور بين العمالة السعودية وغير السعودية في القطاع الخاص، لكنها تحاول معالجة أحد المتغيرين فقط دون الآخر. فبالنظر إلى صلابة العقد الاجتماعي بين الدولة والقطاع العام وحساسيته السياسية، وبصورة أعم، إلى الطبيعة الجامدة للأجور (البطيئة التكيُّف مع تغيرات أوضاع سوق العمل)، يتضح لنا أن أيَّ محاولةٍ مباشرة لتقليص أجور القطاع العام السعودي لتضييقٍ أكبر للفجوة لا تبدو ممكنة أو حتى مرغوباً فيها.

ولكن حسبما اقترح ستيفن هرتوغ وآخرون،[٢٦] لإحراز مزيدٍ من التقدم الجاد في تضييق فجوة الأجور، تمكنُ إعادة توجيه الرسوم المُحصَّلةِ من القطاع الخاص عبر الرسوم المفروضة على العمال الأجانب وتابعيهم واستخدامها مباشرةً في دعم توظيف العمالة السعودية بالقطاع الخاص؛ في نظام مماثلٍ لبرنامجِ دعم القطاع الخاص الكويتي (دعم العمالة). وعلى نطاق أوسع، يمكن اعتبار ذلك مثالاً على كيفية ضبط ما تنتهجه مجموعتا السياسات من مقاربات - فرض الرسوم على العمالة الأجنبية وبرنامج دعم الأجور المحتمل - لتحقيق التوازنِ بينهما بطريقةٍ تُسهِم في تحقيق أهداف السعودة، وتدعم القطاعَ الخاص المحلي الضعيف حاليّاً.

(25) Sara Khoja and Ahmed Almazed, "KSA: New Fees Applicable for Foreign Employees & Dependants," Clyde & Co., January 9, 2018, www.clydeco.com/insight/article/ksa-fees-applicable-for-foreign-employees-a-new-development-and-a-recap.

(26) Steffen Hertog, "Mohammed Bin Salman Isn't Wonky Enough," *Foreign Policy*, March 14, 2018, www.foreignpolicy.com/2018/0314//mohammad-bin-salman-isnt-wonky-enough.

الخلاصة:

إن الضغوط التي أنتجت هاتين الخُطتين الاقتصاديتين المختلفتين لا تقتصر على المملكة العربية السعودية وحدها. لكن في ظل عدم وجود مؤسسات قوية قادرة على موازنة المصالح المتضاربة، بطريقة واضحة يمكن التنبؤ بها، وقادرة على ربط المنطق الحاكم لاختيارات السياسات والخطط، قد يصعب على القطاع الخاص المحلي ابتلاعُ مزيج السياسات هذا. وبالنظر إلى المشهد الاقتصادي عامةً، هناك حاجةٌ إلى مزيد من البحث في طبيعةِ هذه الصدامات والسمات المشتركة بينها، وتأثيرها على فعالية السياسات.

إن التحديات التي تواجه خُطة الإصلاح الاقتصادي معقَّدة ومتطورة. لكن، ولشدة تعقيدها نفسها، هناك حاجةٌ إلى حوار حول السياسات واسعِ النطاق وأكثر شمولاً، لتطوير حلول واضحة ومتماسكة لمعالجة هذه التحديات. ولتحريك هذا الحوار في المستقبل وضمان مشاركة مختلف الحقائب الوزارية، يمكن اختيارُ مركز تنسيق لبحوث السياسات الاقتصادية ومنحه تفويضاً قويّاً لتقديم تحليل موضوعي مستقل وتوصيات سياساتية. وعلى غرار المؤسسات البحثية المماثلة في البلدان الأخرى، يمكن لهذا الكِيان أن يعمل عن كثبٍ مع هيئة أسواق المال (CMA)، ومؤسسة النقد العربي السعودي (SAMA)، وَغُرَفِ التجارة، والوزارات المسؤولة عن صنع السياسة الاقتصادية، والاعتماد على الموارد المحلية والدولية من الأكاديميين ومراكز البحوث، وكذلك المؤسسات العالمية كالبنك الدولي. والأكثرُ أهميةً أنه يمكن تكليفُهم كذلك بالانخراط المباشر مع الجمهور لنشر المعرفة الاقتصادية بين المواطنين، والعمل كنقطةِ اتصال رئيسة للتوعية بالسياسة الاقتصادية.

مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية

تأسّس المركز سنة ١٤٠٣هـ/ ١٩٨٣م لمواصلة الرسالة النبيلة للملك فيصل بن عبدالعزيز -رحمه الله- في نشر العلم والمعرفة بين المملكة وبقية دول العالم. ويعدُّ المركز منصةَ بحثٍ تجمع بين الباحثين والمؤسسات لحفظ العمل العلمي ونشره وإنتاجه، وإثراء الحياة الثقافية والفكرية في المملكة العربية السعودية، وبناء جسرٍ للتواصل شرقاً وغرباً. ويرأس مجلس إدارة المركز صاحب السمو الملكي الأمير تركي الفيصل بن عبدالعزيز، وأمينه العام هو الدكتور سعود بن صالح السرحان.

ويقدّم المركز تحليلات متعمّقة حول القضايا السياسية المعاصرة، والاقتصاد السياسي، والدراسات الأمنية، والدراسات السعودية، ودراسات شمال إفريقيا والمغرب العربي، والدراسات الآسيوية. ويتعاون المركز مع مؤسسات البحث العلمي المرموقة في مختلف دول العالم، ويضمّ نخبةً من الباحثين المتميّزين، وله علاقة واسعة مع عددٍ من الباحثين المتخصّصين في مختلف المجالات البحثية. ويحتضن المركز مكتبة الملك فيصل، ومجموعة مخطوطات نادرة، ومتحفاً إسلامياً، وقاعة الملك فيصل التذكارية، وبرنامج الباحثين الزائرين. ويهدف المركز إلى توسيع نطاق المؤلَّفات والبحوث الحالية لتقديمها إلى صدارة المناقشات والاهتمامات العلمية، متّبعاً مساهمة المجتمعات الإسلامية في العلوم الإنسانية والاجتماعية والفنون والآداب قديماً وحديثاً.

مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية
King Faisal Center for Research and Islamic Studies

ص.ب ٥١٠٤٩ الريـــــاض ١١٥٤٣ المملكة العربية السعودية
هاتف: ٤٦٥٢٢٥٥ (١١ ٩٦٦+) تحويلة: ٦٨٩٢ - فاكس: ٤٦٥٩٩٩٣ (١١ ٩٦٦+)
بريد إلكتروني: research@kfcris.com