بحوث الرحمانية ٠٦

عودة إلى السبعينيات:
الاقتصاد السياسي السعودي بعد الانتفاضات العربية

ستيفن هيرتوغ

مركز الرحمانية الثقافي
مؤسّسَة عَبدالرّحمن السّديري الخيريَّة

عودة إلى السبعينيات:
الاقتصاد السياسي السعودي بعد الانتفاضات العربية

بحوث الرحمانية ٠٦

عودة إلى السبعينيات:
الاقتصاد السياسي السعودي بعد الانتفاضات العربية

ستيفن هيرتوغ

ورقة قدمت ضمن فعاليات
منتدى الرحمانية السنوي
يناير ٢٠١٣
الغاط

مركز الرحمانية الثقافي
مؤسّسَة عَبدالرّحمن السّديري الخيريَّة

الطبعة الأولى ١٤٣٥هـ - ٢٠١٤م

حقوق الطبع محفوظة

بسم الله الرحمن الرحيم

بحوث الرحمانية: ورقات مختارة ممايتم تقديمه في منتدى الرحمانية السنوي، وهو لقاء ينظر في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والعلاقات الدوليّة، ذات الصلة بالمملكة العربية السعودية. ينظم المنتدى مركز الرحمانية الثقافي في مؤسسة عبدالرحمن السديري الخيرية، ويشارك فيه أكثر من أربعين مفكراً وباحثاً ومهتماً من المملكة العربية السعودية والدول العربية والأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية. ويقام المنتدى سنوياً في الغاط.

ستيفن هيرتوغ

أستاذ علوم السياسة المقارنة في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية. حصل على درجة الدكتوراه من جامعة أكسفورد، وكان سابقا أستاذ الكويت في تشاري موين اورينت في معهد العلوم السياسية - باريس، ومحاضراً في جامعة درم، وباحث ما بعد الدكتوراه في جامعة برنستون. اهتمامه البحثي الرئيس هو الاقتصاد السياسي في الخليج والشرق الأوسط، مع التركيز بشكل خاص على إصلاح القطاع العام، وأسواق العمل، والعلاقة بين الدولة وقطاع الأعمال. أما اهتمامه الفرعي فيتركز على الدينامية الجزئية في سياسة العنف.

نشر دراسات عديدة في مجلات علمية مشهورة منها:

World Politics, Review of International Political Economy, Comparative Studies in Society and History, Business History, Archives Européennes de Sociologie, International Journal of Middle East Studies.

وقد نشرت مطبعة جامعة كورنيل عام ٢٠١٠ كتابه عن بناء الدولة السعودية بعنوان

Princes, Brokers and Bureaucrats: Oil and the State in Saudi Arabia

وله بالتعاون مع دييغو غامبيتا كتاب آخر تحت الطبع، في مطبعة جامعة برنستون حول الراديكالية الإسلامية والتعليم العالي.

عودة إلى السبعينيات:
الاقتصاد السياسي السعودي بعد الانتفاضات العربية

لم يكن تفاعل الحكومة السعودية بشكل طبيعي مع الاضطرابات الإقليمية التي شهدها العام ٢٠١١م مع سياسات التوزيع المحلي أمرًا مفاجئًا، إلا أن حجم التعامل لم يكن متوقعًا: فقد بلغ إجمالي مراسيم التوظيف والإسكان والرفاهية في شهري فبراير ومارس وحدهما من العام نفسه إجمالاً قدره ١٣٠ مليار دولار أمريكي، أي بما يزيد على إجمالي الموازنة السنوية للدولة للعام ٢٠٠٧. وفي سبتمبر ٢٠١٢م، أعلن مجلس الوزراء السعودي عن توظيف ٢٩٩,٠٠٠ مواطن من الجنسين ذلك العام وحده[١] - بما يُعادل المضاف الإجمالي (الرسمي) لقاعدة التوظيف العامة في العقد السابق بأسره، وبما يُعادل نحو نصف إجمالي العمالة السعودية في القطاع الخاص خلال العام ٢٠١٠م.

تبدو الحكومة عازمة على تهدئة الشكاوى الاجتماعية الاقتصادية الشائعة، والتي كانت العامل الذي حوَّل تظاهرات النخبة إلى تحركات جماهيرية في البلدان العربية الأكثر فقرًا؛ وكان لسياسات التوزيع مفعول السحر، فقد مرت المملكة من الانتفاضات العربية من دون اضطرابات محلية رئيسة، على الأقل خارج المدن الشيعية في المنطقة الشرقية، ومحاولات تنظيم تظاهرات أوسع نطاقًا انتهت دون جدوى خلال العام ٢٠١١م.

---

(١) عرب نيوز، ١٨ سبتمبر ٢٠١٢ -http://www.arabnews.com/saudi-arabia/299000-saudis-join-civil-service

وربما الأكثر تأثيرًا من ذلك أنه في الوقت الذي يواصل الشباب العربي تظاهراتهم في شوارع القاهرة ودمشق وصنعاء وتونس، إلا أن «دراسة مسحية للشباب العربي» لسنة ٢٠١٢ تُشير إلى زيادة كبيرة في معدلات رضا الشباب السعوديين عن حكومتهم من العام ٢٠١١ إلى ٢٠١٢ [١]. وفي الوقت الذي يوافق فيه ٦٠٪ من السعوديين بين سن الـ ١٨ و٢٥ عامًا خلال العام ٢٠١١ بأن الحكومة «تمضي في الطريق الصحيح»، فقد ارتفع الرقم إلى ٧٦٪ خلال العام ٢٠١٢، في نتيجة تفوق المعدلات الخليجية وغير الخليجية[٢]. وأكد ٨٤٪ أن «حكومتكم قد أصبحت أكثر جدارة بالثقة والشفافية منذ انطلاق الربيع العربي»، في ثاني أعلى المرتبات بعد ليبيا[٣].

وإذا كانت هذه الورقة توضّح الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي في المملكة حتى العام ٢٠١٢، فإنه ربما ينتهي هنا، وتتجاوز آثار حدود التهدئة الفورية للسكان المحليين؛ ومع ذلك فقد صارت الصورة أكثر تعقيدًا وإشكالية، إذا ما نظرنا إلى نتائج السياسات الأخيرة على التنمية الاقتصادية والاستدامة الطويلة الأجل للاقتصاد السياسي السعودي.

تشير مراسيم الرفاهية إلى عودة إلى الممارسات المالية والسياسية الخاصة بفترة الازدهار النفطي في حقبة السبعينيات – ولكن من ناحية أكبر وأقل استدامة، فإنها تخدم طلبات أكثر

(١) تضمن الاستقصاء ٢٥٠٠ مقابلة مباشرة بين المستجيبين من سن ١٨–٢٥ عامًا من ديسمبر ٢٠١١ إلى يناير ٢٠١٢ في المملكة العربية السعودية، وقد أُجريت مقابلات مع نحو ٢٥٠ شخصًا من بينهم ٤٠٪ من الرياض و٤٠٪ من جدة و٢٠٪ من الدمام. -http://www.araby outhsurvey.com/english/pdf/presentation_ays2012_01052012_English.pdf

(٢) استقصاء الشباب العربي، الشريحة ١٩.

(٣) المرجع السابق، الشريحة ٢٦.

تعقيدًا- وردة عن التوجهات الطويلة الأجل نحو استقلال اجتماعي واقتصادي للمواطنين والشركات السعودية، فقد نما استقلال الدولة في كلتيهما بشكل كبير، وتحرك الاقتصاد بعيدًا عن مسار نمو مستقل. وقد جاءت السياسات لتضع قدرًا أكبر بكثير من العبء على الدولة، والتي هي الآن في مسارٍ منحنٍ غير مستدام ماليًا على المدى البعيد، في الوقت الذي يمثل فيه أثرها المُهدّئ حلاً مؤقتًا؛ إذ يُنظر إلى إجراءات التوزيع - حتمًا - على أنها استحقاقات، كما تتواصل التوقعات والطموحات في ارتفاعها.

ويُبرز الجزء المتبقي من هذه الورقة نقاط الجدل المُثارة في الفقرة المذكورة؛ فهي أولاً تقدم نظرة عامة على نظام التوزيع السعودي وتتناول تطور القنوات المتعددة (الرسمية)، التي تقوم الدولة من خلالها بتوزيع الموارد المادية في المجتمع، وكيف أسهم هذا النظام في تهميش النشاط الاقتصادي الخاص، وكيف حصل الشباب السعودي بصفة عامة على القدر الأقل منه. ويناقش القسم التالي أثر إجراءات التوزيع في العامين ٢٠١١ و٢٠١٢م على النظام السعودي من الجانبين الاقتصادي والسياسي. وبعد مناقشة الاستدامة الاقتصادية لنظام التوزيع الحالي، تقدم الورقة ملخصًا لنقاط الجدل الرئيسة، ومناقشة بدائل السياسة الاقتصادية.

وتستند الورقة إلى بيانات كميّة من المصادر السعودية الرسمية وصندوق النقد الدولي، ومسحًا للصحافة السعودية منذ مطلع العام ٢٠١١م، والاستحقاقات الانتخابية المتعددة التي جرت في المملكة منذ العام ٢٠٠٣م.

نظام التوزيع السعودي

يتسم الاقتصاد السياسي السعودي بدور مهيمن بشكل غير معتاد على الدولة، إذ تُستحق جميع الإيرادات النفطية للحكومة، وتستمر توزيعات الإيراد في كونها المحرك الرئيس للنمو الاقتصادي وتكوين الجماعات الاجتماعية بسبل عديدة. وقد أدى الدور الرئيس لنظام التوزيع ليس فقط إلى التهميش النسبي للإنتاج الخاص، وكذلك التنظيم الاجتماعي المستقل؛ إذ أن معظم التشكيلات الاجتماعية – شبكات النسب والصفوة المدنية والطبقات الاجتماعية وغيرها– قد دخلت دائرة التنظيم المركزي حول الدولة، والتي نمّت نفسها، مُمزقة داخليًا في العملية (Hertog 2010a).

نشأ نظام التوزيع السعودي أول مرة في خمسينيات القرن الميلادي العشرين، وتسارعت بشدة في النمو أثناء حقبة السبعينيات، وظلت من دون تغيير بشكل أساسي منذ ذلك الحين. وتستمر موارد الدولة في الاضطلاع بدور عميق في الحياة اليومية لمعظم السعوديين، حتى وإن كان الاستقلال الاجتماعي السياسي –من بعض النواحي– قد نما باعتدال منذ منتصف الثمانينيات وحتى مطلع العقد الأول من القرن الحادي والعشرين.

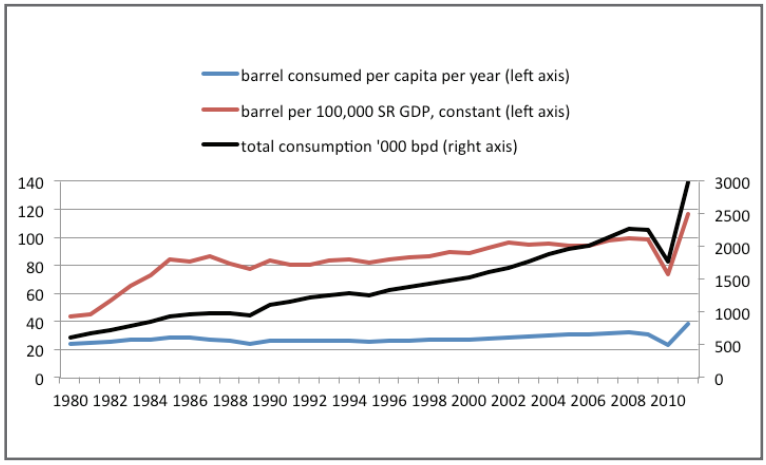
يقدم القسم التالي نظرة عامة على هياكل التوزيع التي تظهر العلاقة بين المجتمع والاقتصاد السعوديين. وينصبّ التركيز بشكل رئيس على التوزيع الجمعي المؤسسي وليس على التوزيع التقديري ورعاية النخبة، والتي تمثل شيئًا مهمًا من جانبها ولكنها

أكثر ارتباطًا بالهيكل الكلي للعلاقات بين الدولة والمجتمع في الدولة، والتي تمثل اهتمامنا الرئيس هنا.

السلع والخدمات المدعومة

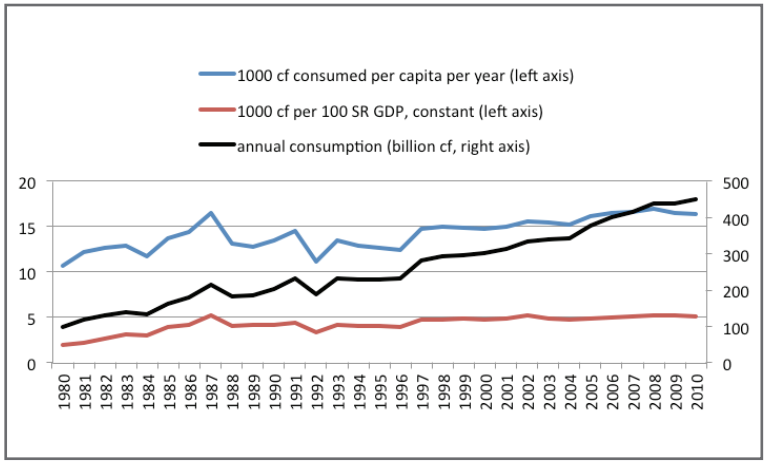
يتمتع السعوديون بنطاق عريض من الخدمات المجانية أو المدعومة بشكل كبير من قبل الدولة، تشمل خدمات التعليم والصحة التي تقدمها الهيئات الحكومية مجانًا، وتقدم خدمات المياه والكهرباء ووقود النقل بأسعار تقل عن تكلفة الإنتاج وأقل بكثير من تكاليف الفرصة (على سبيل المثال بخصوص الطاقة، راجع Stevens & Lahn 2011). ونتيجة لذلك، فإن الاستهلاك الزائد ينتشر ويمضي، ضد كافة التوجهات العالمية، مع انخفاض كفاءة الطاقة في الاقتصاد السعودي. وتُقدر تكاليف الفرصة لدعم الطاقة بنحو ١٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي السعودي (Hodson, Nathan 2011)، وتمثل موازنة التعليم الحكومية ٨٪ أو نحو ذلك من الناتج المحلي الإجمالي.

الشكل ١: الاستهلاك المحلي للبترول منذ العام ١٩٨٠م



المصادر: تقييم الأثر الاقتصادي – مؤسسة النقد العربي السعودي

الشكل ٢: استهلاك الغاز الطبيعي الجاف منذ العام ١٩٨٠م



المصادر: تقييم الأثر الاقتصادي – مؤسسة النقد العربي السعودي

في وجه دولة ثرية حاضرة يصعب الوصول إليها إداريًا، يأتي الكثيرون من السعوديين بدخولهم من «الوساطة» في الوصول إلى خدمات الدولة وصناعة القرار الإداري من المواطنين الأقل اتصالاً والمقيمين من الأجانب، وتشمل السلع المشمولة في هذه

التفاعلات الحصول على تأشيرات العمالة الأجنبية، والتسجيل التجاري للشركات المُسجلة باسم مواطن ولكن يُديرها -فعليًا- أجانب، والوصول إلى الخدمات الصحية، وغيرها من الخدمات العامة والأراضي، والأشكال المتعددة من التراخيص، وكذلك -على مستوى أعلى- العقود الحكومية (Hertog 2010b). وتزيد هذه الممارسات من تعويل الأفراد على الدولة، ولكنها تأتي بتكلفة كبيرة من حيث الإنصاف والكفاءة. وفي الوقت الذي تقوم فيه محاولات جادة للحدّ من أنشطة الوساطة المذكورة، فلا يزال يبزغ في الأفق كيف أن أثر الحملات الأخيرة على المتاجرة في التأشيرات والأعمال «المستترة» سيكون مستدامًا.

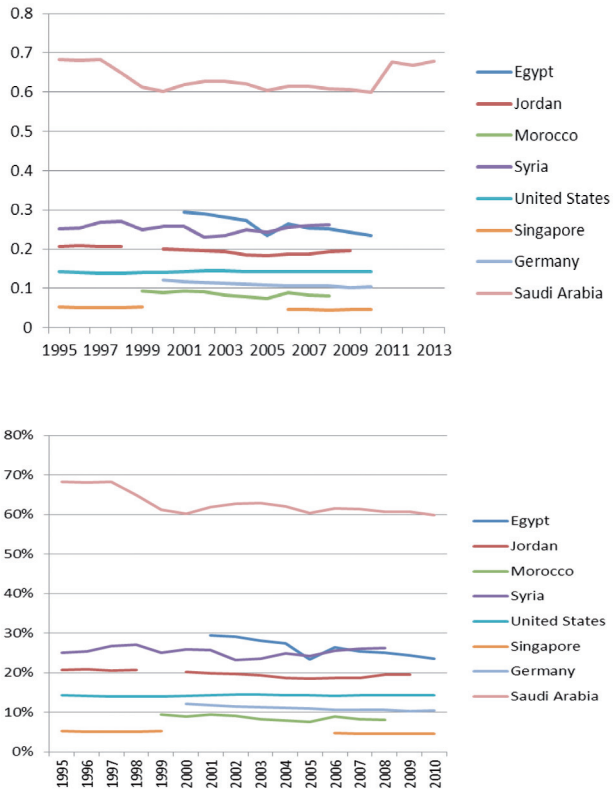
التوظيف العام

يُعد التوظيف العام المكوِّن الأكثر أهمية من الناحية السياسية، من بين مكونات نظام التوزيع السعودي، والذي يشهد في بعض الأحيان وساطة من خلال الوساطة غير الرسمية، ولكنها تُخصص بشكل متكرر على أساس معايير التعليم الرسمي، وموضع الشخص على قائمة انتظار، وهي بذلك مؤسسة على أنها خدمات عامة مجانية أو مدعومة.

تفوق نسبة التوظيف العام إلى الخاص بين السعوديين بشكل كبير نظيرتها بين الدول غير دول مجلس التعاون، وقد استقرت فوق ٦٠٪ بعد بعض الانخفاض خلال النصف الثاني القاتم من عقد التسعينيات؛ وحتى العدد المتواضع من السعوديين في القطاع الخاص فإنه يأتي - إلى حد ما - كنتيجة لتدخلات الدولة التي تجبر الشركات على توظيف السعوديين، بما في ذلك الارتفاع في التوظيف الخاص السعودي بعد العام ٢٠١١م كما يتضح في الشكل

٤، والذي تمخض عن سياسات «نطاقات» الحكومية التي تُقيد قدرة الشركات تصاعديًا على استقدام عمالة جديدة، إذا ما كانت دون حدود مُحددة للسعودة.

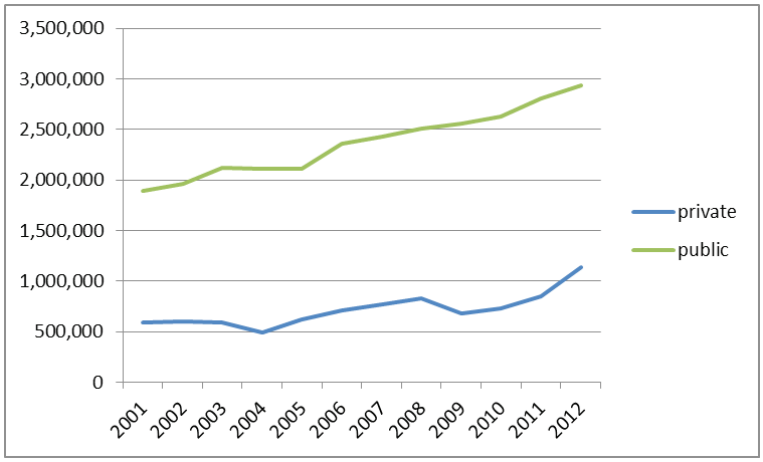
الشكل ٣: حصة العاملين السعوديين في الحجم السكاني النشط اقتصاديًا بدول مختارة(١)

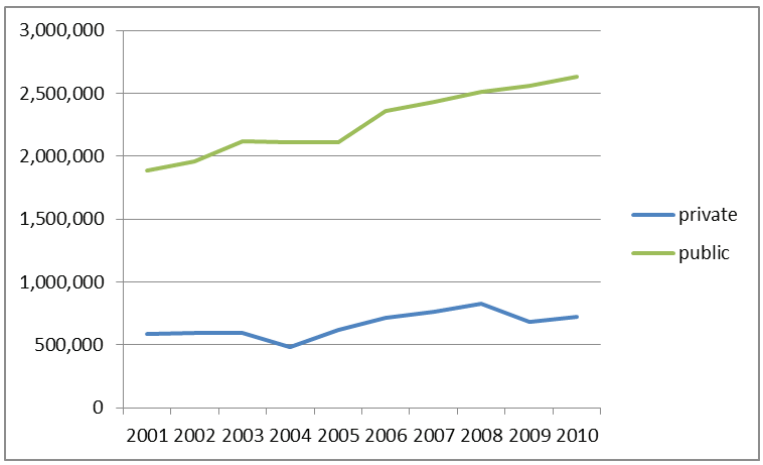


المصدر: البنك الدولي، م.د.ع.، استقصاء القوة العاملة السعودية، مؤسسة النقد العربي السعودي.

(١) تُحسب الحصص السعودية على أنها (موظفة حكوميًا)/(جميع الموظفين + ١٠ بالمئة غير موظفة) مع الحصول على جميع الأرقام من مسوحات القوة العاملة، وتُستمد البيانات الخاصة بالحالات الأخرى من منظمة العمل الدولية (التوظيف العام) والبنك الدولي (الكتلة السكانية النشطة اقتصاديًا)، ولا يتضمن ذلك الشركات العامة لأي حالة من الحالات، ولذا فإنه من المحتمل أن تكون جميع الأرقام دون تقديرها الحقيقي (ربما بشكل أكبر للمملكة العربية السعودية، إذ ما تزال القطاعات المُهمة، مثل: التعدين والهيدروكربونات والطيران والنقل بين المدن والمرافق والصناعات الثقيلة بشكل كبير في قبضة الدولة)، وتشمل الحالات غير السعودية توظيف غير المواطنين والذي لا يمكن فصله، وإن كان من غير المحتمل أن يوجه النتائج بشكل قوي.

الشكل ٤: عدد الموظفين السعوديين في القطاعين العام والخاص - ٢٠٠١-٢٠١٢





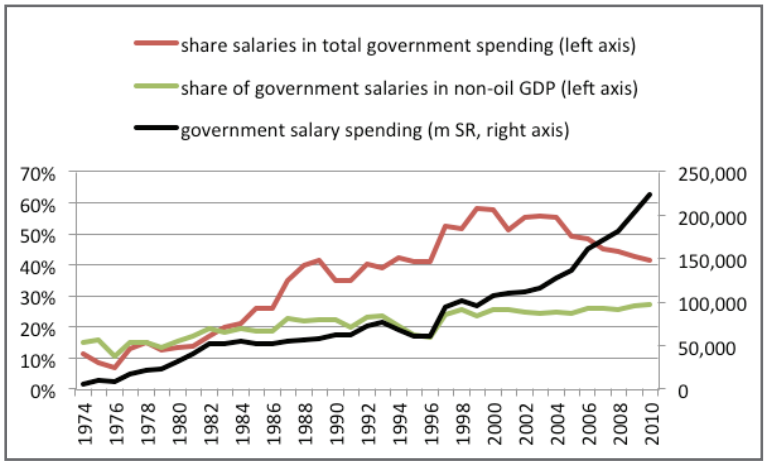
المصدر: وزارة العمل – استقصاءات القوة العاملة السعودية

تشير البيانات الإدارية في وزارة العمل أنه خلال العام ٢٠١١م، أن ٦,٥٪ فقط من السكان السعوديين في سن العمل قد تبوأوا وظيفة في القطاع الخاص، وهو ما يتعارض مع ما يزيد على ٥٠٪ في البلدان المتقدمة غير النفطية.

يُشير الشكل ٤ أدناه إلى أن الإنفاق على الأجور والمزايا في

القطاع العام قد زاد بشكل كبير ووصلت حصة هذا الإنفاق في الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي أكثر من الربع. وعلى الرغم من انخفاض حصتها في الإنفاق الحكومي الإجمالي مؤخرًا نتيجة إنفاق أكبر بشكل كبير على مشروعات البنية التحتية، فإنها لا تزال تمثل نحو ٤٠٪، وهو ما يفوق بكثير نظيرتها في دول منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي التي تراوح فيها نمطيًا بين ١٥ و٣٠٪.

الشكل ٥: الإنفاق المُدرج بالميزانية على الأجور والمزايا بالقطاع العام منذ العام ١٩٧٤ [١]



المصدر: وفق الكتب السنوية الإحصائية المتعددة – الكتب السنوية لمؤسسة النقد العربي السعودي

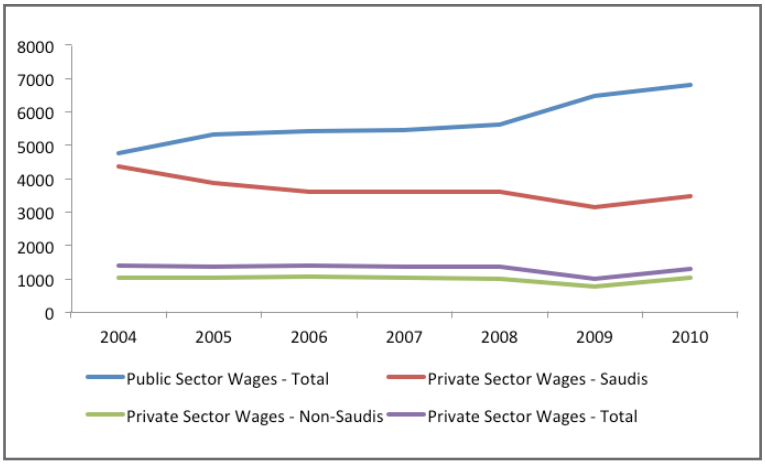
وفي ضوء الدول المعيارية غير النفطية، يمكننا أن نرى أنه من المحتمل أن نصف إنفاق الأجور في القطاع العام يأتي نتيجة للتوظيف الزائد، وبالتالي يمثل توزيعًا في الإنفاق الحكومي[٢].

(١) الأرقام الخاصة بسنة ١٩٨٦ تطابق أرقام سنة ١٩٨٥ وتشير إلى سنة الموازنة الهجرية نفسها (وقد عُدلت دورة الموازنة بعد ذلك حسب التقويم الغريغوري).

(٢) في حال الاعتماد على حصة الإنفاق الحكومي على الأجور في الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي كمعيار، فإن تقدير التفضل سيكون أعلى عما لو استخدمنا حصة الإنفاق على الأجور في الإنفاق الحكومي الإجمالي (إذ أن الإنفاق الحكومي الإجمالي عالي تمامًا للبدء منه في المملكة).

وإلى جانب توظيف عدد من السعوديين يفوق نظيره في القطاع الخاص، فإن الدولة تدفع المزيد بشكل كبير، وتعرض ظروف عمل أكثر سهولة بكثير – على الرغم من أن السعوديين في القطاع الخاص لا يزالون يحصلون على أجور أفضل بكثير من نظرائهم من الأجانب (في تقدير حديث لعلاوات الأجور المدفوعة، يحصل السعوديون مقارنة بمن يكافئهم من الأجانب على ٢١٥٪). وما يمكن فهمه أن التوظيف في القطاع الخاص يمثل بصفة عامة خيارًا ثانيًا لجميع المواطنين، بل وأكثرهم موهبة. وتشير بيانات الاستطلاع السعودية من دراسة مسحية للقيمة العالمية إلى انخفاض مستويات المبادرة، وميل أقوى نحو ساعات العمل المريحة، والعطلات الطويلة، ورفض أقوى للدفع على أساس الأداء بين المواطنين السعوديين عن النسبة ذاتها بين مواطني الدول الأخرى.

الشكل ٦: متوسط الأجور في القطاعين العام والخاص ٢٠٠٤-٢٠١٠



المصدر: بيانات الحسابات الوطنية – وزارة العمل – حسابات المؤلف

وعلى الرغم من محاولة مشاركة الثروات النفطية من خلال التوظيف الزائد الهائل في القطاع العام، فإن المجتمع السعودي يُعاني من عدم المساواة البارزة؛ فمدى أجور القطاع العام عريض (إذ تُراوح مقاييس الأجور المنتظمة من ٣٠٠٠ ريال سعودي إلى ٤٢٠٠٠ ريال سعودي شهريًا)، والأهم من ذلك، أنه نتيجة للنمو السكاني المتواصل، فإن كثيراً من السعوديين لا تزال فرصهم دون طموحاتهم من مجموع فرص العمل الحكومي المتاحة، والكثير منهم يظل خارج قوة العمل -فمعدل المشاركة في قوة العمل لا يتجاوز ٣٦٪- أو يلتحقون بالعمل في القطاع الخاص بدخول أقل بشكل عام.

لقد ساعد الاستقدام الهائل للعمالة الأجنبية المملكة العربية السعودية على التطور السريع في حقبتي السبعينيات والثمانينيات، وإن كان قد أثر على فرص المواطنين في سوق العمل المحلية؛ أما القطاع الخاص فلا يزال تحت هيمنة العمالة الآسيوية الرخيصة التي تخفض الأجور ولاسيما في قطاعات سوق العمالة المنخفضة إلى المتوسطة المهارة، بما يؤدي إلى توزيع غير عادل للأجور بين المواطنين السعوديين. وفي ضوء بيانات الأجور المنشورة، فقد جاء معامل جيني للأجور الخاصة للسعوديين المُقيدين لدى المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية الوطنية العام ٢٠١١م بقيمة

٠,٥١، وهي قيمة عالية للغاية على ساحة المقارنة الدولية[١].

لقد دفع التوافر الجاهز للعمالة الأجنبية الرخيصة القطاع الخاص السعودي إلى الاستثمار في أعمال ذات إنتاجية منخفضة وتقنية رديئة، لا تحقق إلا القليل من الابتكار أو الأبحاث؛ وهو ما يعني بدوره خلق وظائف أقل مع قيمة مضافة أعلى (Hertog 2011a)، إذ انخفضت إنتاجية العمل منذ سنة ١٩٨٠م؛ فحسب صندوق النقد الدولي، هبطت إنتاجية العامل الإجمالي للاقتصاد السعودي بمعدل واحد بالمئة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٧م، والتي كانت سنوات ازدهار اقتصادي من منظور الاقتصاد الكلي (International Monetary Fund 2011)، وقد تمثلت المحركات الرئيسة للنمو في زيادة قيمة رأس المال والعمالة (الأجنبية) الموظفة، وليست الزيادات في الارتقاء بمستويات الكفاءة والتقنية.

الشركات والدولة: توليد الطلب

على غرار السكان بشكل عريض، تظل الشركات السعودية معتمدة على الدولة بشكل أساسي، فيمكن أن يأخذ الدعم شكل عقود وأراضي حكومية أو مدخلات تحظى بالدعم مثل خدمات الكهرباء والغاز الرخيصة، والائتمان الحكومي. فحتى لو جرى

(١) يُعد معامل جيني مقياسًا لعدم المساواة بين مستويات الدخل. ويُعبر المستوى صفر عن المساواة التامة، أما واحد فيعبر عن الحد الأعلى لعدم المساواة. ولإعطاء صورة مقارنة عن موضع المملكة، فإن معامل جيني لإجمالي الأجور في ١٢ دولة من دول منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي الموثقة في دراسة حديثة جاء بمتوسط ٠,٣٦، بينما جاء المعامل لصافي الأجور في ١١ دولة أخرى من دولة المنظمة بمتوسط ٠,٣، وستكون الأرقام السعودية أكثر درامية لو تضمن التقدير الأجانب: فقد كان معامل جيني للعمالة الأجنبية وحدها بمعدل ٠,٥٨، وجاء معامل جيني الإجمالي لموظفي القطاع الخاص المسجلين لدى المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بمعدل ٠,٦٤، وهي قيمة عالية للغاية.

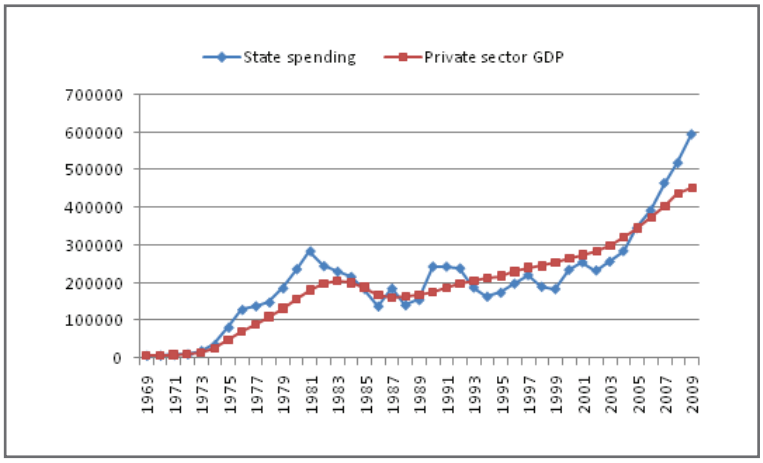
التخصيص في بعض النواحي المهمة من دون محسوبية[1]، فإن الموارد الحكومية متمركزة حول إنجاح قطاع الأعمال وازدهاره؛ فتظل الشركات معولة على المدخلات المدعومة وأبرزها الطاقة الرخيصة والعمالة الأجنبية الرخيصة لتحقيق أرباحها، إضافة إلى أن هياكلها الإنتاجية مكثفة العوامل.

واختلافًا عن الاقتصادات المتقدمة التقليدية، فإن الشركات لا تسهم عمليًا بشيء في الموارد الحكومية؛ إذ لا توجد عمليًا ضرائب في المملكة، ولا يوجد كذلك «مضاعف كنزي» يمكن من خلاله تعويض الإنفاق الحكومي الأعلى، ولو جزئيًا على الأقل، من خلال إيرادات ضريبية أعلى. بدلاً من ذلك، يُعول النمو على المستويات الأعلى للإنفاق الحكومي الممولة من مورد منتهي.

وخلال السنوات التي شهدت ركودا ملحوظا في معدلات الإنفاق الحكومي، لم يتمكن القطاع الخاص أبدًا من النمو بشكل كبير بمفرده، وأظهرت الاختبارات الحسابية الاقتصادية ارتباطًا شديدًا طويل الأجل بين الإنفاق الحكومي وحجم القطاع الخاص.

(١) في الوقت الذي يُعد فيه الوصول إلى عقود البنية التحتية الكبرى والأراضي غير الصناعية، على سبيل المثال، في العديد من الحالات قاصرًا فعليًا على عدد صغير من الأطراف ذات العلاقة (حتى وإن كانت مُقيدة بمعايير أداء محددة)، فإن الوصول إلى وقود النقل والكهرباء الرخيصة أمر عام.

الشكل ٧: مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي السعودي مقابل الإنفاق الحكومي الإجمالي (بالمليون ريال سعودي)



المصدر: حسب بيانات مؤسسة النقد العربي السعودي

ظل التجار السعوديون يراكمون رأس المال ويعاودون استثماره لعقود، ويزيدون من استقلالهم اليومي عن الدولة؛ وبذلك، صار اعتمادهم على العقود الحكومية أقل نسبيًا عما كان عليه في فترة الازدهار خلال حقبة السبعينيات؛ أما رأس المال الخاص فيخدم بصفة عامة طلب مستهلكي القطاع الخاص بشكل أكبر مما اعتاد عليه، والأمر أقل حساسية للصدمات المالية القصيرة الأجل، عما كان عليه قبل منتصف عقد الثمانينيات، وصار أكثر تعقيدًا إداريًا (Hertog 2011b; Luciani 2006).

وحتى لو كان طلب المستهلك السعودي «الخاص» متحققًا من قبل الدولة في الجزء الأغلب منه، وكذلك معتمدًا كليةً في المدى المتوسط على الإنفاق الحكومي، والسبب الرئيس وراء ذلك هو الحصة المنخفضة للغاية من الحصة الخاصة من الناتج المحلي

الإجمالي السعودي، والذي ينتج من الأجور المنخفضة، والدور الهامشي للسعوديين في سوق العمل الخاصة.

تشير بيانات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية إلى أن الموظفين السعوديين في القطاع الخاص في العام ٢٠١٠ قد حصلوا على عوائد سنوية إجمالية تدنو من ٥٠ مليار ريال سعودي، في الوقت الذي حصل فيه المغتربون على ما بلغ في إجماله ٧٥ مليار ريال سعودي، حُولت غالبيتها إلى الخارج[١]، وتمثل كلتاهما معًا فقط ٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي السعودي؛ أما حصة أجور القطاع الخاص بالمملكة فهي منخفضة للغاية على ساحة المقارنة الدولية، إذ تتراوح بين ٤٠–٥٠ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات المتقدمة بمنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي[٢].

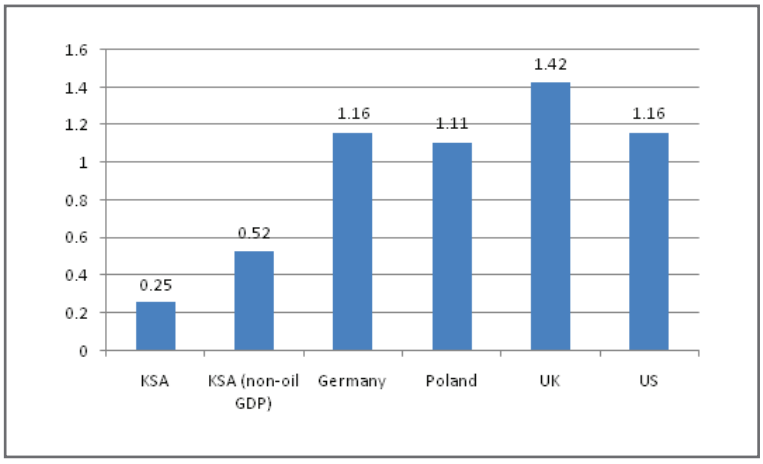
يعني ذلك أن معظم الطلب في الاقتصاد السعودي لا يزال متحققًا من قبل الدولة، فيما تلعب أجور القطاع العام – التي مثلت ١٥ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام ٢٠١٠م – دورًا أكثر أهميةً من أجور القطاع الخاص في تحريك الاستهلاك؛ وحتى لو استخدم أحد القطاع الخاص غير النفطي كمُقام (والذي مثل ٢٩٪ من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي في العام ٢٠١٠م)، فقد

(١) تُقدر مؤسسة النقد العربي السعودي إجمالي التحويلات لسنة ٢٠١٠ بنحو ٩٨ مليار ريال سعودي، وهو ما يتجاوز بالفعل إجمالي حجم الأجور المسجلة لدى المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، وهو يشير إلى أنه من المؤكد أن بعض الأجور لم يُبلغ عنها أو مُبلغ عنها دون قيمتها الحقيقية. ووفق الحسابات الوطنية لسنة ٢٠١٠، تمثل الأجور غير الحكومية نحو ٨,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي –بما يعكس أن بعض العمالة غير مُسجلة لدى المؤسسة.

(٢) تُشير Glyn (٢٠٠٧) إلى أن إجمالي حصص الأجور في منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي تبلغ نحو ٦٥٪ (على الرغم من تصحيحها تصاعديًا للتمويل الذاتي). ومع تمثيل التوظيف الحكومي نحو ٢٠٪ من إجمالي حجم التوظيف، فإن حصص الأجور المتحققة من خلال الأعمال ذات الراتب تمثل نصف الناتج المحلي الإجمالي أو أقل من ذلك بقليل.

بلغت حصة الأجور الخاصة للعام ٢٠١٠ فقط نحو ٢٥٪ -والذي ربما يعكس عنصرًا قويًا من عناصر استخراج الإيجار من العمالة الأجنبية الرخيصة. كانت حصة الأجور من القطاع الحكومي على سبيل المقارنة نحو ٨٠٪. ويوضح الشكل ٨ أدناه أن نسبة الأجور الخاصة للناتج المحلي الإجمالي للفرد في المملكة العربية السعودية قد وصلت إلى ٢٥٪ فقط، والذي يدنو بكثير من نظيره في الدول المعيارية - بما يعكس المساهمة الصغيرة في الاقتصاد الكلي السعودي لطلب المستهلك المتحقق من القطاع الخاص.

الشكل ٨: نسبة متوسط أجور القطاع الخاص إلى الناتج المحلي الإجمالي للفرد[1]

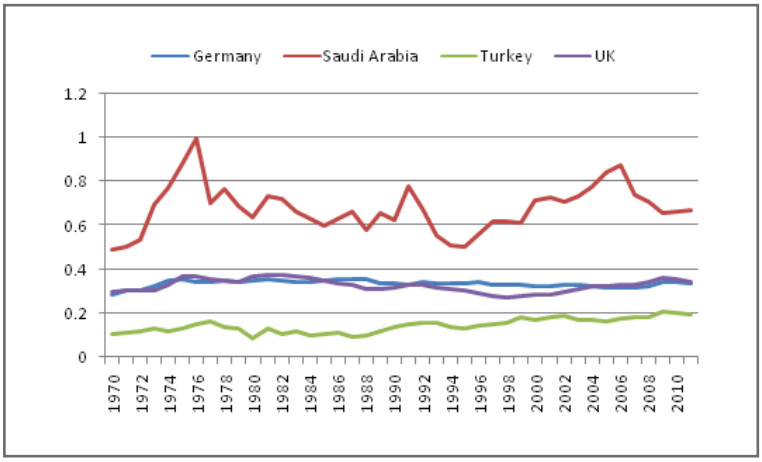


المصادر: منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي؛ البنك الدولي؛ مؤسسة النقد العربي السعودي؛ وزارة العمل

(١) تستخدم التقديرات الواردة هنا متوسط الأجور (الأقل) التي توردها وزارة العمل واستقصاءات القوة العاملة، أما متوسط الأجور المتحققة من تقسيم متوسط الأجور الخاصة الواردة في الحسابات الوطنية بعدد العاملين بالقطاع الخاص الواردة في نتائج وزارة العمل في المعدلات العليا من ٠,٤٢ (إجمالي الناتج المحلي الإجمالي) و٠,٨٦ (الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي). وتشير بيانات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية إلى متوسط أعلى لأجور القطاع الخاص في المملكة العربية السعودية بما يتمخض عنه ٠,٤٧ (إجمالي الناتج المحلي الإجمالي) و٠,٩٧ (الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي)، حتى أن التقدير الأعلى لا يزال دون المعايير المُحددة.

يدفع اعتماد الشركات السعودية على العمالة الأجنبية الرخيصة المواطنين إلى التوظيف الحكومي والاعتماد على الدولة بشكل أكثر اتساعًا، في الوقت الذي يؤدي فيه تهميش المواطنين السعوديين في قطاع العمل الخاص إلى جعل الشركات أكثر اعتمادًا على الإنفاق الحكومي للتحفيز الاقتصادي. وقد جاء معدل الاستهلاك العام إلى الخاص في المملكة عاليًا للغاية، من حيث المقارنة الدولية، ما يعكس دورًا أكبر مما ينبغي للدولة في الاقتصاد؛ ولا يمثل هذا الدور حقيقة أن معظم الاستهلاك الخاص يتحقق عن طريق الدولة بشكل غير مباشر.

الشكل ٩: نسبة الاستهلاك الحكومي إلى الخاص في المملكة العربية السعودية واختيار الحالات المقارنة - ١٩٧١ إلى ٢٠١١



المصدر: إحصاءات الأمم المتحدة

يتسم الاقتصاد السعودي بارتفاع مستويات الاعتماد على الدولة من قبل السكان السعوديين بشكل موسع والشركات السعودية - اعتماداً صار في بعض الجوانب أكثر منه أقل ترسيخًا منذ عقد

السبعينيات- وعلى الرغم من حجم نظام التوزيع والوصول إليه، فقد امتزجت طبيعة الاقتصاد في تلك الفترة بحرية التحالف والاختيار، ضمن نظام مفتوح لهجرة العمالة، بهدف تحقيق مستويات عالية من التباين بين السعوديين؛ فالوصول العميق للتوزيع يسمح للدولة بضمان توفير سبل العيش الأساسية والأمن الاقتصادي لمعظم المواطنين، بما يضمن الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي الذي لم يتحقق في البلدان العربية الأكثر فقرًا. ولذا، فإن نظام التوزيع أقل استدامة على المدى البعيد من الاقتصادات الأكثر فقرًا في المنطقة؛ إذ يُرسخ مستويات أعلى من الاستحقاق بمرور الوقت مع غياب الزيادة المُطابقة في القدرات الإنتاجية للمجتمع السعودي.

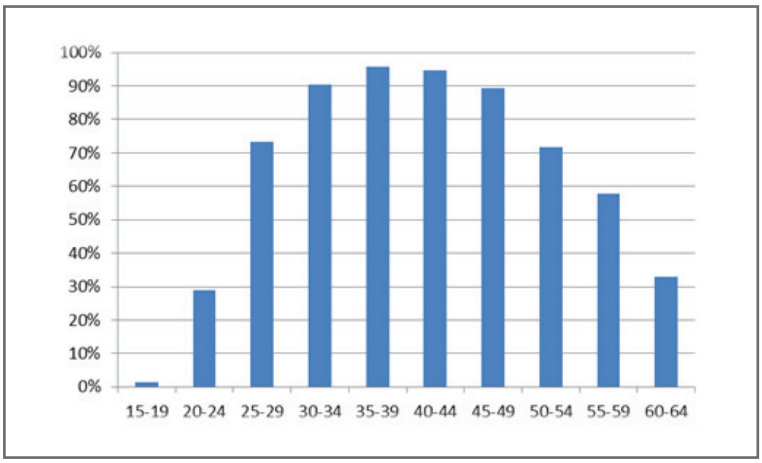
الشباب السعودي على هوامش نظام التوزيع

إن لتباين الفرص في المملكة العربية السعودية بعد جيلياً حادّاً، يسهم في تعميق القوة السياسية. وعلى الرغم من التحول الديموغرافي، فلا يزال حجم السكان في المملكة في نمو يفوق ٢٪ سنويًا، في الوقت الذي نمت فيه قوة العمل بشكل أسرع، بنسبة تفوق ٤٪ سنويًا في العقد الممتد من العام ٢٠٠٠ إلى العام ٢٠٠٩ (IMF 2012b: 22). وقد كان من المُحركّات المُهمة لهذا النمو زيادة مشاركة الفتيات السعوديات في سوق العمل، ممن لهن تطلعات بنمط حياة أقل تقليدية، ومستوى تعليمي أفضل.

يصل في كل عام أكثر من ٤٠٠,٠٠٠ شاب سعودي من الجنسين إلى سن العمل، فيما يصل أقل من ٧٠,٠٠٠ سعودي إلى سن

التقاعد؛ ونظرًا لحالات الوفاة في سن العمل، فإن صافي المُضاف إلى السكان في سن العمل في الوقت الحالي يبلغ نحو ٣٠٠,٠٠٠ سنويًا، وهو ما يضع تأثيرًا هائلاً على سوق العمل السعودية غير القادرة على توظيف هذه الأعداد من الباحثين عن عمل للمرة الأولى. وقد جاء نحو ٨٠٪ من السعوديين غير العاملين المُقيّدين لدى وزارة العمل في العام ٢٠١٠ بين سن الـ٢٠ والـ٣٤ عامًا، ولا يحصل الكثيرون من السعوديين على توظيف كلي إلا في عقدهم الرابع.

الشكل ١٠: معدلات توظيف السعوديين من الذكور بحسب الفئة العمرية



المصدر: استقصاءات القوة العاملة ومؤسسة النقد العربي السعودي

ومن ثم، فإن حدود دولة التوزيع يشعر بها بشكل أكثر حِدّة الشباب السعودي غير القادر على إيجاد وظيفة مناسبة في القطاع الخاص، ويكون عليهم أن يقضوا سنوات عديدة على قوائم الانتظار لوظائف القطاع العام. وتزداد حالة التوتر لدى الفتيات السعوديات المتطلعات للحصول على فرص عمل؛ إذ أن المعدل الرسمي

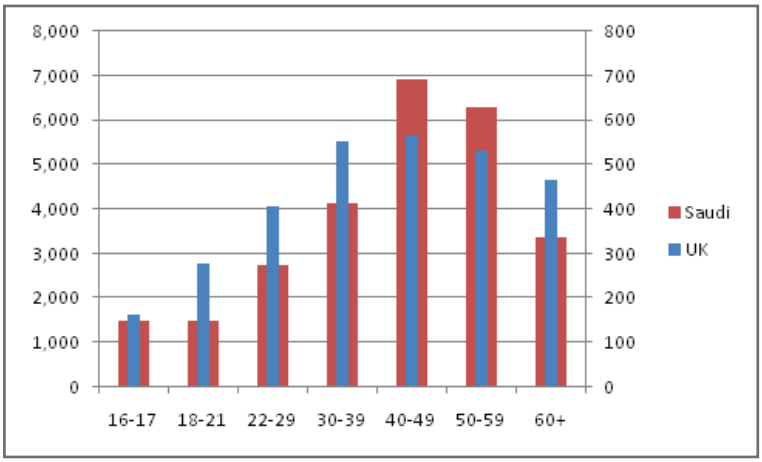
لتوظيف الإناث يدنو من ٣٠٪، وبحسب البيانات الإدارية، فقد كان هناك ٣٥٠,٠٠٠ سيدة سعودية فقط من مجموع ٥,٦ مليون في سن العمل، كنَّ قيد التوظيف في العام ٢٠١٠ – وفي الأغلب في قطاعات الصحة والتعليم العام؛ ويشير ذلك إلى فجوة هائلة يصعب شغلها في ظل نظام تُوفر فيه معظم الوظائف عن طريق الدولة، يتنافس فعليًا الرجل والمرأة من أجلها. وقد توضح هذه المنافسة لماذا وافق ٦٨,٧٪ من السعوديين في اقتراع استقصاء القيمة العالمية سنة ٢٠٠٣م على أن توفير الوظائف للرجال يجب أن تكون له الأولوية على توفيرها للسيدات، مقارنة بـ٤٧,١٪ في الأربعين دولة الأخرى المذكورة في العيّنة[١].

وحتى لو أمكن للشباب السعوديين إيجاد وظيفة في القطاع الخاص، فإنهم يُواجهون تمييزا في الأجور، بالنظر إلى خبراتهم وأعمارهم، ويوضح الشكل ١٠ أدناه الارتفاع الشديد لعامل السن في أجور القطاع الخاص في المملكة العربية السعودية، مقارنة بالمملكة المتحدة (إذ يعمل نظام ضريبي تقدّمي على تخفيض حالات عدم المساواة في صافي الدخول). ومن غير المحتمل أنه يمكن تفسير ذلك بالجودة الأفضل والخبرة التي يتمتع بها العاملين السعوديين الأكبر سنًا، فيبدو التمييز العمري في العمل[٢].

(١) يتناقض ذلك مع السلوكيات المتعلقة بالجنس التي تتسم بالليبرالية على نحو يثير الدهشة: مقارنة بالمستجيبين غير السعوديين في كل أنحاء العالم، فقد اتفق عدد أكبر من السعوديين على أن الزواج يمثل تأسيسًا مهجورًا وأن المرأة ليست بحاجة إلى الأطفال كي تعيش حياة كاملة.

(٢) بصورة متناقضة، يبدو الشباب السعودي مهتمًا على النحو الأقل بالأجر المناسب مقارنة بأقرانهم من الشباب العرب – استقصاء الشباب العربي ٢٠١٢ – الشريحة ٨.

الشكل ١١: إجمالي الأجور الأسبوعية في المملكة المتحدة (الجنيه الإسترليني، المحور الأيمن) مقابل الإيرادات الشهرية في القطاع الخاص في المملكة العربية السعودية (ريال سعودي، المحور الأيسر)



المصادر: المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية؛ المكتب البريطاني للإحصاءات الوطنية

يستفيد الشباب السعودي، كذلك، من أنظمة الدعم السائدة، ويُستثنون من الدعم الحكومي للإسكان، نتيجة قوائم الانتظار الطويلة؛ وهو ما يعني أنهم يعولون بشكل أقل على خدمات المرافق الرخيصة عن الرفقاء الأكبر سنًا، والدعم الذي يستفيدون منه في الغالب يأتي في شكل البنزين الرخيص بشكل مثير للجدل، والذي يُعد في غياب التوظيف ذا فائدة محدودة لأي شيء سوى السفر عديم الجدوى.

وكما تشير أرقام الاقتراع المذكورة في المقدمة، فإن عدم المساواة بين الأجيال قد لا تكون سببًا كافيًا للقلق السياسي إذا كانت الأوقات مناسبة بخلاف ذلك؛ ويجب التنويه مع ذلك على أن المرحلة الخطيرة الوحيدة من التعبئة المعارضة في التاريخ السعودي الحديث – وموجة تظاهرات الإسلاميين في مطلع حقبة التسعينيات– كان له

مكوّن جيلي قوي؛ والأكثر من ذلك، فقد تأصّل ذلك في حالات عدم مساواة جوهرية بين الأجيال، ظهرت في عصر التقشّف والكساد الاقتصادي في حقبتي الثمانينيات والتسعينيات. لقد جاء الكثير من الشباب الإسلاميين من المشاركين المتأخرين في دخول النظام السعودي في موجة البطالة أو تراجع مستويات البيروقراطية، إذ هيمن على ذلك جيل «متحرر» أمكن له صناعة مسار مهني سريع في أيام الازدهار في حقبة السبعينيات (Lacroix 2011a).

لقد تحسّنت الفرص الآن، إذ دخلت معدلات النمو في الإنفاق الحكومي مرحلة الرقمين لغالبية العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وربما صارت الأوقات جيدة للغاية لتصاعد حالة عدم الرضا وانتشارها -وإن كان وجود الشباب السعودي على هامش نظام التوزيع ليس مقلقًا.

إن أعداد الشباب السعودي كبيرة للغاية في الوقت الحالي، إلى درجة أن سياسات التوزيع التي تتبعها الحكومة -رغم ضخامتها- لا تصل إلا إلى جزء منهم. فكما جرى في حقبة التسعينيات، يستمر هناك توتر هيكلي بين التكنوقراط، من جهة، وجماعات ديموغرافية شبابية أكبر متعلمة وقلقة على الجانب الآخر - وقد عُبر عن بعض هذا التوتر مؤخرًا في موجة جديدة وإن كانت أصغر من النشاط الشبابي تلهمه موجات الربيع العربي.

آثار إجراءات التوزيع منذ العام ٢٠١١

لقد عكست مراسيم الرفاهية في ربيع ٢٠١١ بشكل يثير الجدل عدة أمور من بينها محاولة توسيع نطاق شبكات التوزيع

بالدولة للجماعات الشبابية ذات الحساسية السياسية. وإلى جانب توظيفات القطاع العام الجديدة البالغة ٣٠٠,٠٠٠ والحد الأدنى للأجور بالقطاع العام ٣٠٠٠ ريال سعودي والتي أثرت في الغالب على الموظفين ذوي المستوى المنخفض، من ذوي الأقدمية المحدودة؛ فقد وضعت الحكومة نظامًا لإعانة البطالة يقوم بسداد ٢٠٠٠ ريال سعودي شهريًا لجميع الباحثين عن وظائف من السعوديين، لمدة حدها الأقصى ١٢ شهرًا؛ كما استهدف التوفير المُخطط لخمسمائة ألف مسكن جديد من قبل الحكومة الشباب السعودي الأصغر سنًا على الرغم من أن هؤلاء في أواخر العقد الثالث والرابع عن الطلاب من الشباب أو الباحثين عن وظائف للمرة الأولى.

لقد ساعدت الإجراءات الجديدة على توزيع ثروات المملكة بشكل أكثر اتساعًا، كما دفعت بجيل جديد من السعوديين، وكذلك القطاع الخاص السعودي، مجددًا إلى مرحلة سابقة من الاعتماد على الدولة، مع احتمال إضعاف العواقب الطويلة الأجل على مسار التنمية الاقتصادية في المملكة واستدامتها الاقتصادية؛ كما تسببت هذه الإجراءات في ظهور موارد جديدة وغير كفؤة في حالات كثيرة. ومجددًا، تصل الإجراءات المستفيدين المستهدفين ولاسيما بين الشباب، وإن كان ذلك بشكل غير متساوٍ.

الآثار على المواطنين

لقد أسهمت العلاوات التي تُدفع لمرة واحدة والتوظيفات الجديدة، ورفع الحد الأدنى للأجور في القطاع العام، في نمو يُقدر

بنحو ١٦٪ في الإنفاق الحكومي على الأجور من العام ٢٠١٠ إلى ٢٠١١ وحدها (IMF 2012a)؛ فمن المحتمل أن تؤدي الموجة الجديدة من التوظيف في سنة ٢٠١٢ إلى نمو هائل أكبر في هذا البند من بنود الموازنة. كما زاد الإنفاق على الرفاهية بنحو ٢٠٪ العام ٢٠١١، وكان مفاد الانبساط الكلي لنظام «حافز» لإعانة البطالة -والذي يمنح الباحثين عن وظائف من السعوديين دون سن الـ٣٥ عامًا منحة شهرية قدرها ٢٠٠٠ ريال سعودي شهريًا لمدة تصل إلى سنة كاملة- أنه من المتوقع ارتفاع إجمالي الإنفاق الاجتماعي إلى ما يزيد على الضعف خلال العام ٢٠١٢ (IMF 2012a). وفي الوقت نفسه، فقد زادت الحكومة من جهودها بشدة لدفع جهات التوظيف في القطاع الخاص إلى الاعتماد على العمالة السعودية من خلال نظام الحصة «نطاقات»، والذي تراه أجزاء مهمة من قطاع الشركات على أنها أشبه بالضريبة.

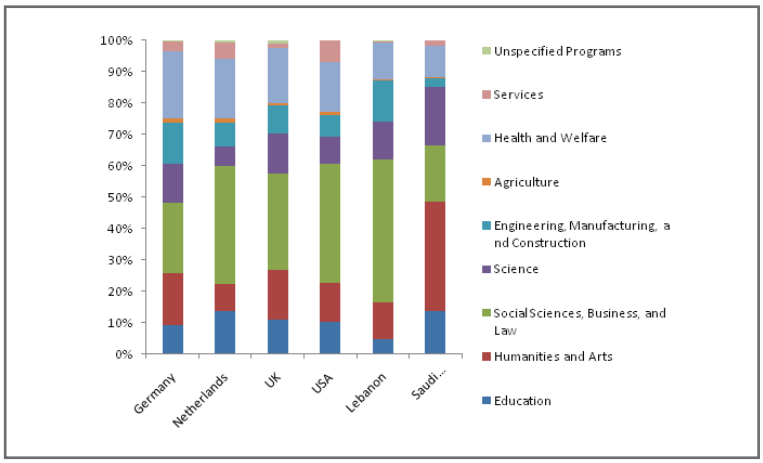
وبعيدًا عن نطاقات، فإن معظم السياسات المتعلقة بالتوظيف تحدّ من إمكانية التكامل المستدام للمواطنين السعوديين في قوة العمل في القطاع الخاص، وتقمع فائدة حافز -حتى وإن كانت متواضعة بحسب مستويات المعيشة السعودية- عند ٥٠٪ من متوسط الأجور في القطاع الخاص[١]، فربما يُعطي حوافز للمواطنين لصرف النظر عن العمل في القطاع الخاص المحدود الأجر، أو على الأقل عدم الانضمام إلى القطاع الخاص قبيل انتهاء هذه الفائدة. والأكثر إشكالية من ذلك، فإن الحد الأدنى الجديد

(١) متوسط الأجور للقطاع الخاص وفق بيانات وزارة العمل لسنة ٢٠١٠ يبلغ نحو ١٣٠٠ ريال سعودي، والمتوسط للسعوديين يبلغ نحو ٣٥٠٠ ريال سعودي، فيما يبلغ نحو ١٠٠٠ ريال سعودي للأجانب المغتربين.

للأجور في القطاع العام يزيد على ضعف متوسط الأجور لجميع موظفي القطاع الخاص وأقل بنحو ١٥٪ فقط عن متوسط أجور القطاع الخاص للسعوديين.

وإلى جانب موجة التوظيف الحكومي الجديدة، فإن ذلك يُعطي الشباب السعودي حوافز قوية للانضمام إلى لائحة الانتظار لوظائف القطاع العام، ويدفعهم إلى اختيارات تعليمية لا تتعلق بالقطاع الخاص – وبشكل ملحوظ لصالح الدرجات الجامعية في مواد الإنسانيات مثلاً، (السهلة)، والتي تُعد أقل احتياجًا بشكل عام في السياق السعودي، ولكنها تحقق عوائد مماثلة في سوق الوظائف في القطاع العام لما تحققه الدرجات الجامعية في التخصصات العلمية (الأصعب)؛ فالدرجات الجامعية في الإنسانيات (السهلة) بالفعل ممثلة بشكل قوي في الجامعات السعودية، والسياسات المؤيدة للسعودة مثل نطاقات – وإن كانت تُتابع بشكل قوي– متصاعدة مقابل الحوافز القوية التي تدفع بالسعوديين إلى القطاع العام، وبعيدًا عن الحصول على مهارات ذات صلة.

الشكل ١٢: الخريجون وفق مجال الدراسة (٢٠١٠)



المصدر: اليونسكو

ربما زاد منظور التوظيف العام السخيّ من أجور الحجز للشباب السعودي، بما دعّم من مبالغة تقديرهم خارج سوق العمل في القطاع الخاص، وتضخيم توقعاتهم من ظروف العمل السهلة والمناسبة. وفي الوقت نفسه، فقد واصلت الحكومة سياسة الارتحال المفتوحة بما يحافظ على أجور دنيا في القطاع الخاص، مع تسبب التطبيق الأخير للرسم السنوي المُقدر بقيمة ٢٤٠٠ ريال سعودي على العمالة الأجنبية في زيادة التكلفة الخاصة بها، وإن كان ذلك على الهامش فقط. والفجوة في إمكانية التوظيف بين المواطنين والمقيمين في القطاع الخاص قلما تكون أكبر حجمًا.

تميل إجراءات التوزيع الأخيرة إلى تهميش السعوديين في سوق العمل الخاصة بما يزيد من هوية إقصائهم وكذلك -وكما نرى- القطاع الخاص السعودي من غاية الاكتفاء الذاتي الاقتصادي فإنه لا يُعول على سخاء الدولة. وفي الوقت نفسه، فإن السياسات

الجديدة لم تكن كافية لتوظيف جميع الباحثين عن وظائف. ويظل التوظيف العام -وإن كان سخيًا- انتقائيًا حتى بعد ٢٠١٢م، إذ يُغطي أقل من ثلث السعوديين في سن العمل. وعلى غرار الوصول إلى الإسكان الحكومي، فإنها تُميز السعوديين الأكبر سنًا على الأصغر سنًا من حيث الأجور ومن حيث قائمة الانتظار للتوظيف، حتى لو اختُصرت الأخيرة بسنة أو اثنتين.

هناك كذلك دلالات على أن الأنظمة الجديدة مثل «حافز» و«نطاقات» قد عملت على إيجاد فرص جديدة غير مقصودة للباحثين الأميين عن أجور، فقد استبعد نحو ٧٠٠,٠٠٠ منتفع من نظام حافز من البرنامج بعد أن تبين أنهم لم يفوا بالمتطلبات اللازمة[١]؛ فعلى سبيل المثال، وجد أن بعضهم لديه وظيفة في القطاع العام، وأن ما لا يقل عن ٣٠٠٠ شخص كانوا متوفين[٢].

إن نظام نطاقات لا يوفر موارد الدولة المباشرة، وإن كان من المحتمل أن يُستدعى التلاعب، فقد قفز عدد الموظفين من الإناث في القطاع الخاص -على سبيل المثال- من ٧٧,٠٠٠ في العام ٢٠١١م إلى ٢٠٢,٠٠٠ في العام ٢٠١٢م مع البدء في تطبيق النظام، وزاد كذلك عدد العاملين من الطلاب فجأة من ٢٦,٠٠٠ شخص إلى ٩٧,٠٠٠ شخص. وفي كلتا الحالتين، فإن قدرًا كبيرًا من الزيادة يُمكن تفسيره بـ«التوظيف الوهمي» للمواطنين الذين لا يحضرون فعليًا إلى بيئة العمل (وإن كان من الممكن أن يحصلوا على راتب بسيط في مقابل السماح بقيدهم على سجل الرواتب

(١) عرب نيوز، ٢٧ أغسطس ٢٠١٢؛ http://www.arabnews.com/saudi-arabia/labor-ministry-plans-crack-down-work-visa-sellers.

(2) عرب نيوز، ٣٠ نوفمبر ٢٠١١؛ http://www.arabnews.com/node/399677.

للشركة)[1]. وقد أوضحت الصحافة السعودية حكايات عديدة عن الوظائف الوهمية التي تشمل مديرات منازل برواتب دنيا، أو حتى موظفين مدنيين إلزاميين لم يكونوا على علم بوضعهم على سجل الرواتب في شركات خاصة.

ومن غير الضروري أن نصرّح بأن فرص البحث عن أجور تُقوض من حوافز السعي وراء توظيف مُثمر، وتعمل على إيجاد مزيد من عدم المساواة لصالح هؤلاء، ممن يرغبون في كسر القواعد. وتعمل الحكومة على تعزيز صفتها التفتيشية وإن كانت السياسات الجديدة مُعقدة، وكانت سوق العمل تملك تاريخًا طويلاً من الإشراف الخفيف والتهرّب التنظيمي من قبل أصحاب العمل، إضافة إلى كبر تحديّات المراقبة.

وطالما تكدست الحوافز الأكثر اتساعًا أمام التوظيف الخاص للسعوديين، فإن الشركات والمواطنين سيحاولون إيجاد ثغرات، وإن أمكن محاولة توجيه الأجور في هذه العملية. تبدو السياسات الأخيرة قد ولّدت بعض الوظائف الحقيقية للسعوديين، وإن كان النطاق غير واضح. ولا يزال قيد الشك، ما إذا كانت هذه الخطوات كافية لوضع المملكة على مسار سعودة مدعوم ذاتيًا، طالما أن نظام التوزيع الأوسع يعمل ضدها.

الآثار على الشركات والأعمال

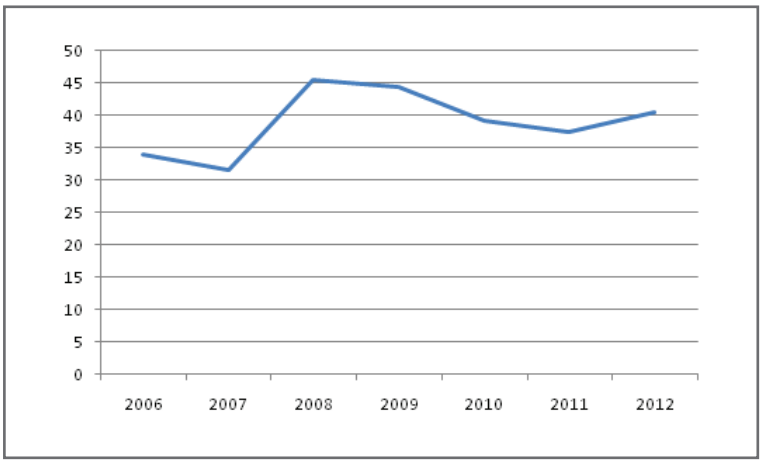
وفي مواجهة ذلك، فإنه يبدو أكثر صعوبة القول بأن سياسات

(١) بالنسبة للأرقام، راجع الجريدة الرسمية السعودية، المؤرخة في ٢٨ نوفمبر ٢٠١٢؛ http://www.saudigazette.com.sa/index.cfm?method=home.regcon&content.id=20121128144254

التوزيع الأخيرة قد جاءت سلبية على القطاع الخاص؛ فقد شهد الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي السعودي معدلات نمو فعلية ظلت فوق معدل الـ٦٪ خلال الفترة ما بين عامي ٢٠٠٩ إلى ٢٠١١م، ومن المتوقع أن يصل النمو لسنة ٢٠١٢م إلى ٥,٦٪ (IMF 2012a)، في الوقت الذي كانت فيه دول العالم الأكبر الأكثر فقرًا، في خضم أزمة مع معدلات نمو أكثر انخفاضًا أو أكثر سلبية بكثير خلال عامي ٢٠١١ و٢٠١٢م.

لقد تمخّض عن النمو الذي يحرّكه الإنفاق الحكومي حصة أقل للقطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي كما يوضح الشكل ١٠. وتفوق الحصة الحالية للحكومة في الاقتصاد متوسط الـ٣٥,٥٪ المُسجل للفترة بين عامي ٢٠٠٠-٢٠٠٦ (IMF 2012a)، على الرغم من أن هذه السنوات شهدت بالفعل إنفاقًا حكوميًا متناميًا بشكل سريع.

الشكل ١٣: إجمالي الإنفاق الحكومي العام وصافي الإقراض
(نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



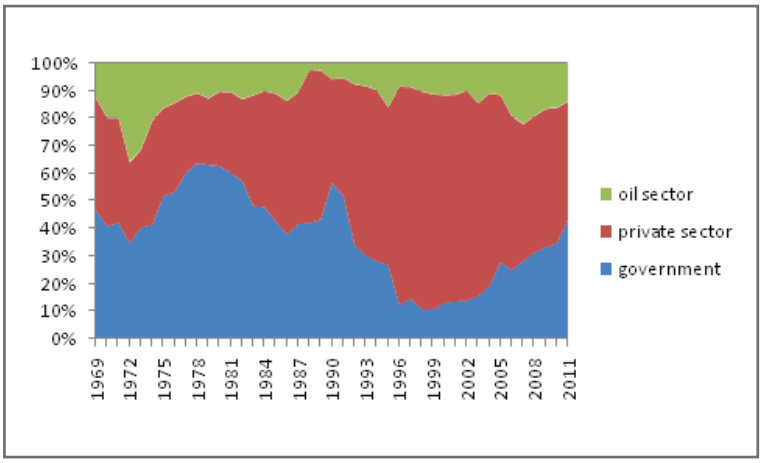
المصدر: صندوق النقد الدولي

وأكثر ما يُقلق فقد ماثل الإنفاق الحكومي نحو ٩٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي في العام ٢٠١١م مقارنة بنحو ٨٠٪ العام ٢٠١٠م (IMF 2012a; Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA) 2012)). ولذا، فقد جرى أغلب النشاط الخاص في رد فعل على الطلب المتحقق من خلال الدولة، وجاء ازدهار تجارة التجزئة منذ العام ٢٠١١ – في الجزء الأكبر منه– نتيجة قصرية لارتفاع الأجور الحكومية ومعدل التوظيف[١]. ومقارنة بفترة الهبوط في حقبتي الثمانينيات والتسعينيات، فقد تقلصت مساهمة القطاع الخاص (انظر الشكل ٨).

لقد رفعت الحكومة كذلك من حصتها في تكوين رأس المال، فشهد العام ٢٠١١م ارتفاع مساهمتها للمرة الأولى منذ حرب الخليج (١٩٩٠/١٩٩١م) على مساهمة القطاع الخاص، حتى لو استبعدنا القطاع النفطي المملوك للدولة من هذه المعادلة. وفي حقبة التسعينيات ومطلع العقد الأول من القرن الحادي والعشرين تضاعف تكوين رؤوس الأموال الخاصة بمقدار خمس مرات من حجم نظيرتها في القطاع العام.

(١) بلومبرج، ٨ أكتوبر ٢٠١٢؛ http://www.businessweek.com/news/2012-10-08/saudis-buy-burgers-with-royal-handouts-in-boom.

الشكل ١٤: المساهمات القطاعية في تكوين مجمل رأس المال



المصدر: مؤسسة النقد العربي السعودي

لقد كان نمو القطاع الخاص خلال السنوات الأخيرة مؤثرًا، وكان ثمن ذلك مستوى من الاعتماد على الدولة، لم تشهده منذ مطلع حقبة الثمانينيات. كما جاءت مستويات الاستهلاك السعودي منيعة أمام تقلبات الأزمة المالية العالمية وكذلك الربيع العربي، إذ تركز معظم الطلب على وظيفة الإنفاق الحكومي على الأجور والتعاقدات. وفي الوقت الذي يُوفر فيه ذلك بيئة آمنة للغاية للقطاع الخاص على المدى القصير؛ فإن ذلك يعني أيضًا أن المملكة أبعد ما تكون عن النمو المدعوم ذاتيًا والذي عاشته لعقود.

وإلى جانب الطلب المتحقق عن طريق الدولة، فإن الشركات السعودية تواصل اعتمادها على التوفير المُنظم حكوميًا للمُدخلات الرخيصة، سواء تمثلت في الطاقة أم العمالة الأجنبية المنخفضة التكلفة من آسيا. وكذلك، فقد توقف الجدل الإصلاحي حول سبل الدعم المحلي للطاقة والغاز بعيد انطلاق الانتفاضات العربية ولم

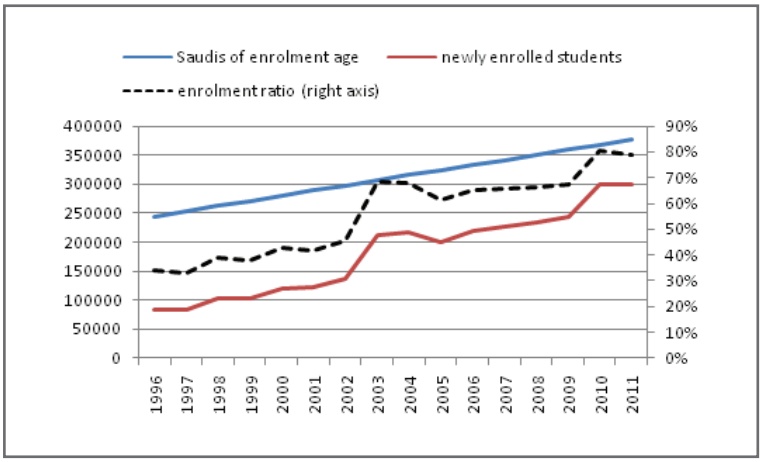
تنشط من جديد إلا في ٢٠١٢م وسط حذر شديد، وهو ما يمثل ارتدادًا آخر على طريق وضع المملكة على مسار النمو المستدام، القائم على التنوع التقني والصناعي عن المضاربة بسعر العامل منخفض التقنية والإنفاق الحكومي المتنامي.

استشراف توظيف الشباب

في الوقت الذي توجد دلالات محدودة على النمو الخاص المدعوم ذاتيًا، فإنه من المحتمل أن تنشأ أزمة في التوظيف؛ فمن غير المحتمل أن يستوعب القطاع الخاص توقعات سوق التوظيف العالية للشباب السعودي التي جاءت نتيجة للمراسيم الصادرة العام ٢٠١١م؛ وفي الوقت ذاته، يقف القطاع العام وحده عاجزًا عن استيعاب الأعداد الجديدة الكبيرة من الباحثين عن العمل، حتى لو تصاعدت حدة التوظيف الزائد. وتبدو أزمة متوسط المدى للمطالب الاجتماعية والاقتصادية أكثر تلويحًا في الأفق مما كانت عليه في العام ٢٠١٠م.

من العوامل الرئيسة التي تسهم في تلك الأزمة المستوى العالي للغاية للتعليم الرسمي بين الشباب السعودي؛ فقد وسعت الحكومة السعودية بشكل سريع من نظامها للتعليم العالي، طيلة العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وذلك جزئيًا من خلال توسيع الجامعات القائمة، وكذلك من خلال الإسراع في إنشاء عدد كبير من الجامعات الإقليمية الجديدة، ولا تزال جودتها النوعية في كثير من الأحيان محلّ شك.

الشكل ١٥: عدد الطلاب المُقيدين في المملكة العربية السعودية (من الذكور والإناث)



المصدر: مؤسسة النقد العربي السعودي/ وزارة التعليم العالي

في الوقت الذي نمت فيه الجماعات السكانية في سن الجامعة إلى نحو ٦٠٪ على مدار الخمسة عشر عامًا الأخيرة، فقد نما حجم القيد الإجمالي بنحو ٣٠٠٪، وحوالي ٣٠٠,٠٠٠ طالب جديد يلتحقون الآن بالنظام الجامعي السعودي سنويًا – أي ما يماثل ¾ جماعتهم العُمرية؛ وهناك في الوقت الحالي ١٢٠,٠٠٠ طالب آخر يدرسون في الجامعات خارج المملكة. وفي الوقت الذي يمثل فيه طلاب الجامعات أقلية صغيرة بين جماعاتهم العُمرية خلال المرحلة الأخيرة من الاضطراب السياسي الذي شهدته الفترة من بداية حقبة التسعينيات إلى منتصفها، فإنهم الآن يمثلون الأغلبية الكاسحة.

لقد سمح توسيع نطاق التعليم العالي بالركن المؤقت للشباب السعودي –منهم كثيرون خارج قطار العمل بخلاف ذلك – في

الجامعات المحلية، فيما تعادل العلاوة الشهرية المستحقة للطلاب السعوديين بعدة سبل مستحقات البطالة، بل جاء العصف بمشكلة التوظيف من خلال التوسيع المُفرط للنظام الجامعي ليزيد الطين بلة. ففي الوقت الذي تظل فيه جودة التعليم العالي ومناظير التوظيف الخاص المُربح محلَّ شكّ، فقد ارتفعت التوقعات الجوهرية بشكل أقرب للتأكيد بين الشباب الخريجين، إذ لا يرغب الكثيرون منهم العمل كسائقين أو كتاب في المتاجر أو رجال أمن – وهي نوعيات الوظائف التي تتوافر بأعداد كافية لاستيعاب الأعداد المستقبلية من الباحثين عن عمل[١].

تتركز الغالبية العظمى من الطلاب السعوديين في برامج درجة البكالوريوس، وهو ما يعني أن الكتلة الضخمة من المبتدئين من العام ٢٠١٠م سوف تغزو سوق التوظيف خلال عامي ٢٠١٣ و٢٠١٤، والأرقام المتنامية بسرعة كما في الشكل (١٢) قد تكون نذيرًا بأزمة توظيف أقرب مما تدرك الحكومة. ويشير استقصاء الشباب العربي لعام ٢٠١٢م إلى أن الشباب السعودي أكثر قلقًا بشأن الاقتصاد والبطالة عن متوسط الشباب العربي[٢].

يبدو الاستيعاب الإضافي لهذه الجماعات الشبابية في العمل المدني المنتفخ أمرًا ممكنًا، ويمكن تمويله في الوقت الحالي بشكل

(١) من بين أكثر من خمسة ملايين وظيفة في القطاع الخاص يشغلها مغتربون في العام ٢٠١٠، (٣٨٠,٠٠٠) عامل فقط يتقاضون راتبًا يزيد على ٣٠٠٠ ريال سعودي شهريًا. وما لم تزد مستويات الإنتاجية بشكل كبير، فإن القطاع الخاص سيعجز عن سداد أجور المعيشة لملايين من السعوديين ممن هم بحاجة إلى التوظيف في السنوات المقبلة.

(٢) يشعر ٥٤٪ من السعوديين بـ«القلق الشديد» بشأن الاقتصاد و٥١٪ بشأن البطالة، فيما يبلغ متوسط الأرقام الإقليمية في الاستقصاء ٤٨٪ و٤٤٪ على التوالي – استقصاء الشباب العربي – الشريحة ١١.

مُريح بفضل الاحتياطي المالي المتنامي. تبدو التزامات التوزيع شديدة الصعوبة على إبطالها، وأي إجراءات إضافية سيزيد من المساس بأسواق العمل، ويزيد من الاعتماد على الدولة، ويُقصِّر من متوسط العمر المتوقع للنموذج الاقتصادي السعودي كما نعرفه؛ ويعمل الإنفاق الزائد على التوزيع بموازاة الخيوط الموضوعة، لن يزيد يوم الحساب إلا قُربًا، أما تاريخه الدقيق فهو ببساطة مهمة أسعار النفط ومستويات الإنفاق المستقبلية.

لقد استُهلك الكثير من الكلام في المناقشات التي جرت بخصوص نقاط التحليل لأسعار النفط السعودي – والتي لا حاجة لإثارتها هنا مجددًا – وتبدو مستحيلة تلك التنبؤات المرحلية بموعد تعرض الحكومة لحالات العجز، وإن كان ما يلي أمـرًا واضحًا: سيواصل الإنفـاق ارتفاعه مع تقلب الإيـرادات النفطية. وعند نقطة ما، سيتقاطع المنحنيان وسيكون على المملكة الاعتماد على احتياطاتها الخارجية. وفي الوقت الذي توجد فيه بعض مكونات الإنفاق التي يمكن تخفيضها – الإنفاق الرأسمالي على المشروعات بصفة خاصة، كما حدث في حقبتي الثمانينيات والتسعينيات القاتمتين– فإن الإنفاق الحالي على الأجور والدعم والتحويلات قد برهن على مناعته السياسية أمام التخفيضات في الماضي، وسيواصل هذا الإنفاق نموه، نتيجة النمو السكاني والطموحات الاجتماعية المتزايدة تدريجيًا.

يمثل النمو الاقتصادي جزءًا من المشكلة عن كونه حلاً في السياق السعودي، نظرًا لاختلاف طبيعة النمو في المملكة بشكل

أساسي عن النمو في الدول القائمة على الضرائب؛ فلا يزال نمو القطاع الخاص خاضعًا لتوجيه الزيادات في الإنفاق الحكومي، نظرًا لمحدودية الطلب المستقل للقطاع الخاص، وكثيرًا ما تكون ثرواته الخاصة محفوظة بالخارج، والأجـور (الضعيفة بشكل نمطي) المدفوعة في هذا القطاع تميل إلى التسرب إلى الخارج في شكل تحويلات. ومن ناحية أخرى، فإن التعويل على عمالة منخفضة التكلفة يعني انتفاء نمو الإنتاجية أو نموها سلبيًا، بما يُبعد الأعمال عن مسار النمو التقني الذي قد يمنحها فرصة المنافسة دوليًا.

ومع محدودية فرض الضرائب، فإن الشركات لا تقدم الإسهام الأكبر في دخل الدولة، بما يعني أن المملكة العربية السعودية لا تملك المضاعف الكنزي. واختلافًا عن الـدول القائمة على الضرائب؛ فإن النمو الاقتصادي لا يساعد الموقف المالي من خلال ضرائب أعلى (بل إنه في الواقع يقوضه إلـى مدى يجعله قائمًا على الإنفاق الحكومي).

ومع زيادة عدد السكان بشكل أكبر، وازدياد الاحتياجات التي تقف عند مستوى عـالٍ، فإن أنماط التوزيع الحالية قد تبرهن على عدم استدامتها الاقتصادية والسياسية في غضون سنوات. واستمراراً، فإنه سيكون بمقدور الحكومة تقديم فائض التوظيف إلى المجموعات الشبابية من الباحثين عن عمل لعقد آخر أو نحوه، ولكن بذلك سيكون الإصلاح النهائي لنمط التوزيع أمـرًا صعبًا ومؤلمًا إلى حد كبير.

لقد كان الدور المُهيمن للدولة السعودية في الاقتصاد وسوق

العمل نقطة قوة النظام في الفترات الأخيرة من الأزمة السياسية والاقتصادية، وربما تتحول إلى نقطة ضعفه مع المضي قدمًا عندما تدخل الموارد الحكومية مرحلة الندرة ويضيق النشاط الاقتصادي المستقل في المجتمع والذي يمكن البناء عليه، وربما يكون الانهيار مدويًا بعد أن يصل حجم السكان والشركات لمستوى جديد من الاعتماد على الدولة، لم تشهده البلاد منذ الازدهار النفطي في حقبتي السبعينيات والثمانينيات.

هناك وبوضوح نوع من النذر المشئوم بين التكنوقراط السعوديين ودراية بالتحديات المالية وتحديات سوق العمل طويلة الأجل – كما انعكس في المعدل البطيء للتوسع المالي العام في ٢٠١٣م وجهود نطاقات المرفوعة، والتي تمثل تحسنًا مفهوميًا وعمليًا هائلاً لجهود السعودة الماضية، متبوعة بنشاط وقوة لم تكن متخيلة قبل ثلاث أو أربع سنوات خلت. وإلى نطاق ما، سيعمل التوظيف السعودي المُعزز من خلال نطاقات على تحسين الطلب المحلي (ومن ثَمَّ يعمل بشكل أكبر كعامل شبه ضريبي وبديل للإنفاق الحكومي) مع منح السعوديين مهارات العمل العملية التي كثيرًا ما يعجز النظام التعليمي عن توفيرها.

إن الخصائص الأساسية للوضع الراهن للتوزيع تُحد من فعالية كل من التضامن المالي ونطاقات؛ فلا يزال التوظيف الزائد بالقطاع العام ينحرف بحوافز سوق العمل وتقبض على الإنفاق الحالي عند مستوى غير مستدام بشكل متزايد. ونظام تسعير الطاقة المحلية يُقوض بشكل هيكلي الأساس المالي للدولة في الوقت الذي يمثل

فيه ذلك طريقة غير فعالة على نحو استثنائي لمشاركة الثروات حيث تحفز الاستهلاك الزائد، وتصبّ في مصلحة الأسر الأكثر ثراءً على نحو غير متجانس، ويجب التعامل مع كليهما لنقل المملكة إلى مسار النمو المستقل الذي يلعب فيه المواطنين دورًا مثمرًا في اقتصادهم.

الخلاصة والمنظور السياسي

لقد عمّق رد الفعل المالي الذي تبنّته الحكومة السعودية تجاه ثورات الربيع العربي بشكل كبير من دور الدولة في المجتمع والاقتصاد السعودي، فسياسات التوزيع الجديدة أنشأت عددًا من الحوافز الاقتصادية غير السليمة وزاد من اعتماد الشركات على الدولة، وأخرج المواطنين من دائرة المشاركة المُثمرة في اقتصاد وطنهم. وعلى الرغم من أن النظام السعودي أكثر مؤسسيةً مما كان عليه في عقد السبعينيات، إلا أنه عاد إلى منطق التوزيع والنمو نفسه الذي تحركّه الدولة.

يواصل الكثير من الشباب السعودي الاضطلاع بدور هامشي في الاقتصاد السياسي للدعم الحكومي، وإن كانوا أكثر دراية سياسية، ولديهم توقعات جوهرية أعلى، وذلك بصفة جزئية نتيجة للسياسات الشديدة التوزيعية التي تستهدفهم على سبيل التحديد، ولاسيما توسيع التعليم العالي؛ ولا يمكن الوفاء بجميع احتياجاتهم من خلال الإنفاق الحكومي على المدى البعيد.

من الواضح، أن بعض أشكال توزيع الإيرادات يصعب تجنبها

بالنسبة للسكان السعوديين، ويمكن القول أنها ضرورة سياسية وأخلاقية، وهناك بدائل أقل تحريفًا واستدامةً بكثير للتوزيع التقليدي من خلال التوظيف الحكومي الزائد، وخدمات المرافق المدعومة. ويمكن مشاركة الأجور – على سبيل المثال – بطريقة أكثر حيادية من حيث التحفيز، من خلال المنح النقدية المباشرة وغير التقليدية، والتي قد تبرر سياسيًا انجذابًا أقل إلى القطاع العام، مع السماح لعدد أكبر من المواطنين بتحقيق دخل إجمالي مقبول، على الرغم من الأجور المنخفضة في القطاع الخاص.

إن هذا الدخل للمواطنين يقدم تأمينًا أساسيًا للدخل في حال البطالة، ولكنه سيُحد من أجور الحجز السعودية في سوق العمل الخاصة، إذ يمكن للموظفين الوطنيين رفع أجورهم في القطاع الخاص، من خلال المنح النقدية والتي لا تخضع إلى تحقق لاستحقاقها، وسيدعم ذلك متحصلات السعودة في القطاع الخاص، من دون الحاجة إلى دفع الموظفين إلى توظيف مواطنين لا مصلحة لهم في توظيفهم.

إن دخلاً للمواطن بقيمة ١٥٠٠ ريال سعودي شهريًا قد يجعل السياسات الأكثر تقييدًا، مثل: تخفيض التوظيف في القطاع العام، وتشديد معايير الخدمة المدنية، وإصلاح أسعار الطاقة، أكثر قبولاً من الناحية السياسية. وتعكس المحاكاة أنه على المدى الطويل سيكون هذا النظام أقل تكلفة من الممارسات الحالية للتوظيف الزائد في القطاع العام؛ ومن الممكن أن تُمول وبشكل دائم منحة نقدية قدرها ١٥٠٠ ريال سعودي لجميع البالغين من غير الموظفين

حكوميًا، من خلال عائد مفترض قدره ٥٪ على الأصول الخارجية الحالية للمملكة العربية السعودية.

ويسهم هذا البديل للمنح النقدية ضد توظيف حكومي أكثر انتقائية في صنع بيروقراطية أكثر ميلاً وأفضل أداءً، ويُقدم حوافز عمل أكثر قوة للمواطنين في قطاع الخدمة المدنية والقطاع الخاص، وسيكون شفافًا وعادلاً وأكثر سهولة للتنبؤ والتخطيط أكثر من النظام الخاص الحالي لتوزيع الأجور، وسيدعم حركة سياسية قوية للعمل الخيري وتضمين المواطنين السعوديين.

وعلى المدى المتوسط، فإن المملكة بحاجة إلى نظام ضريبي هادف يُوفر للشركات والحكومة والمواطنين مصلحة مشتركة في القطاع الخاص المزدهر، والذي يمكن التعويل عليه بغية التقليل من حجم العمالة الأجنبية الوافدة المنخفضة المهارة – التي تمثل العامل الرئيس الآخر الذي يُبقي السعوديين بعيدًا عن سوق العمل الخاصة – وكل ذلك قد يزيد من الاستقلال الاقتصادي الطويل الأجل للمواطنين السعوديين والشركات السعودية، والذي قد يزدهر على أكتاف طلب أكثر ضخامة، متحققاً من خلال الأجور الخاصة. وتُدرس بعض خطوات هذا الشكل في بعض أجزاء من الحكومة السعودية، ولا يبدو من المحتمل أنها ستُنفذ عندما تكون هناك حاجة قصوى إليها – أي في أوقات الأزمة[١].

(١) يُعد المؤلف في الوقت الحالي ورقة عن المنح المالية غير المشروطة لمواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.